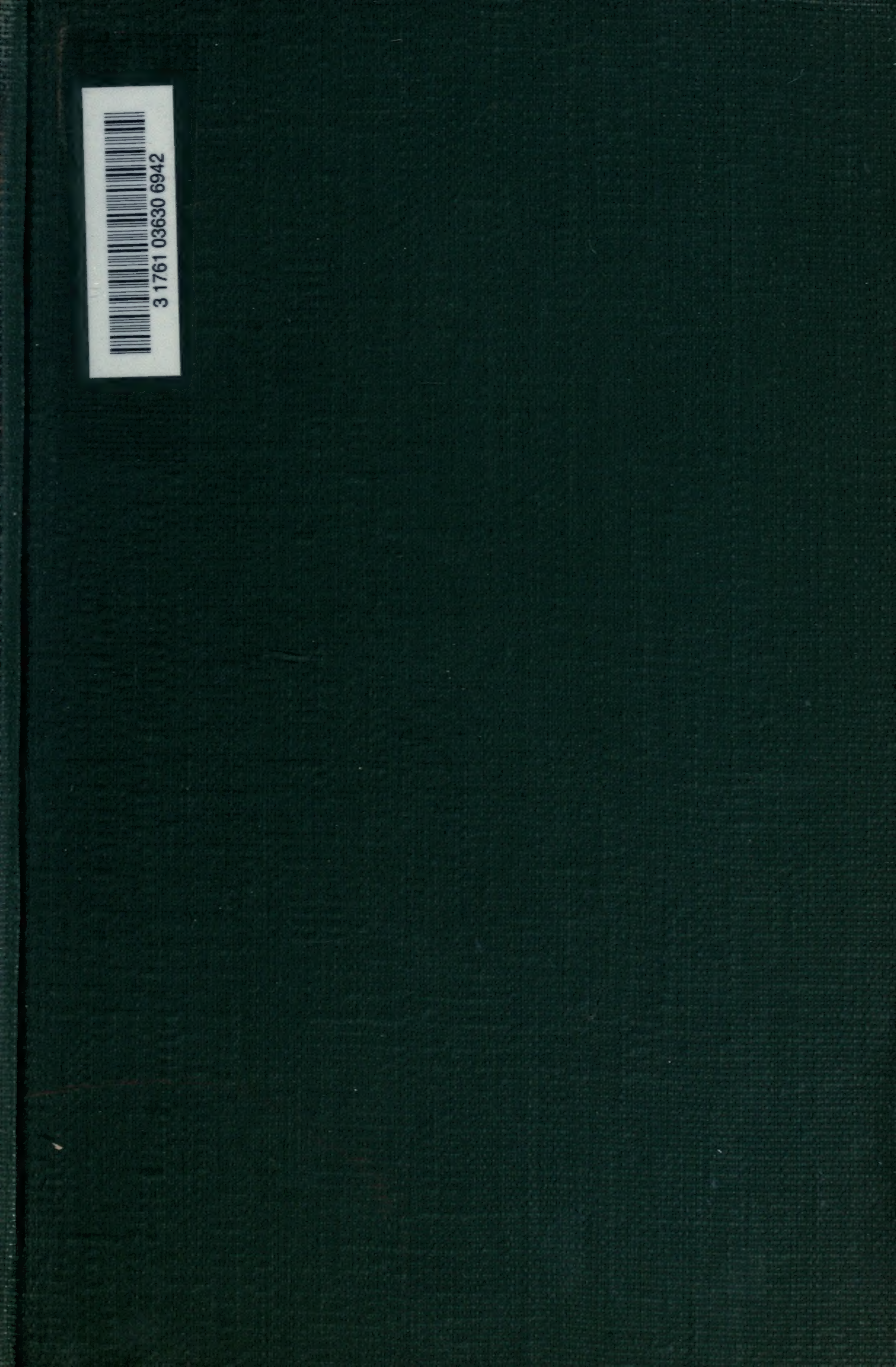
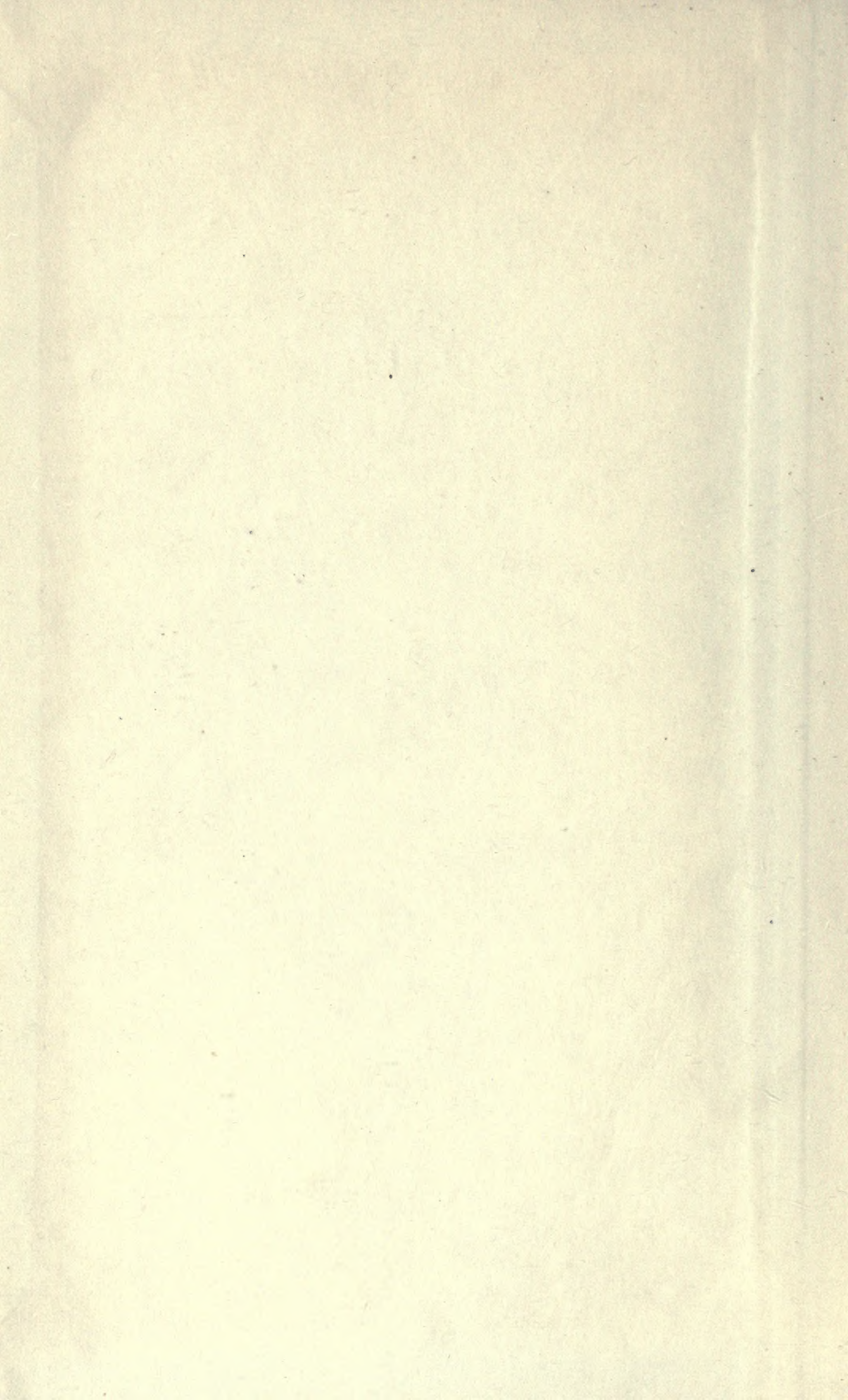
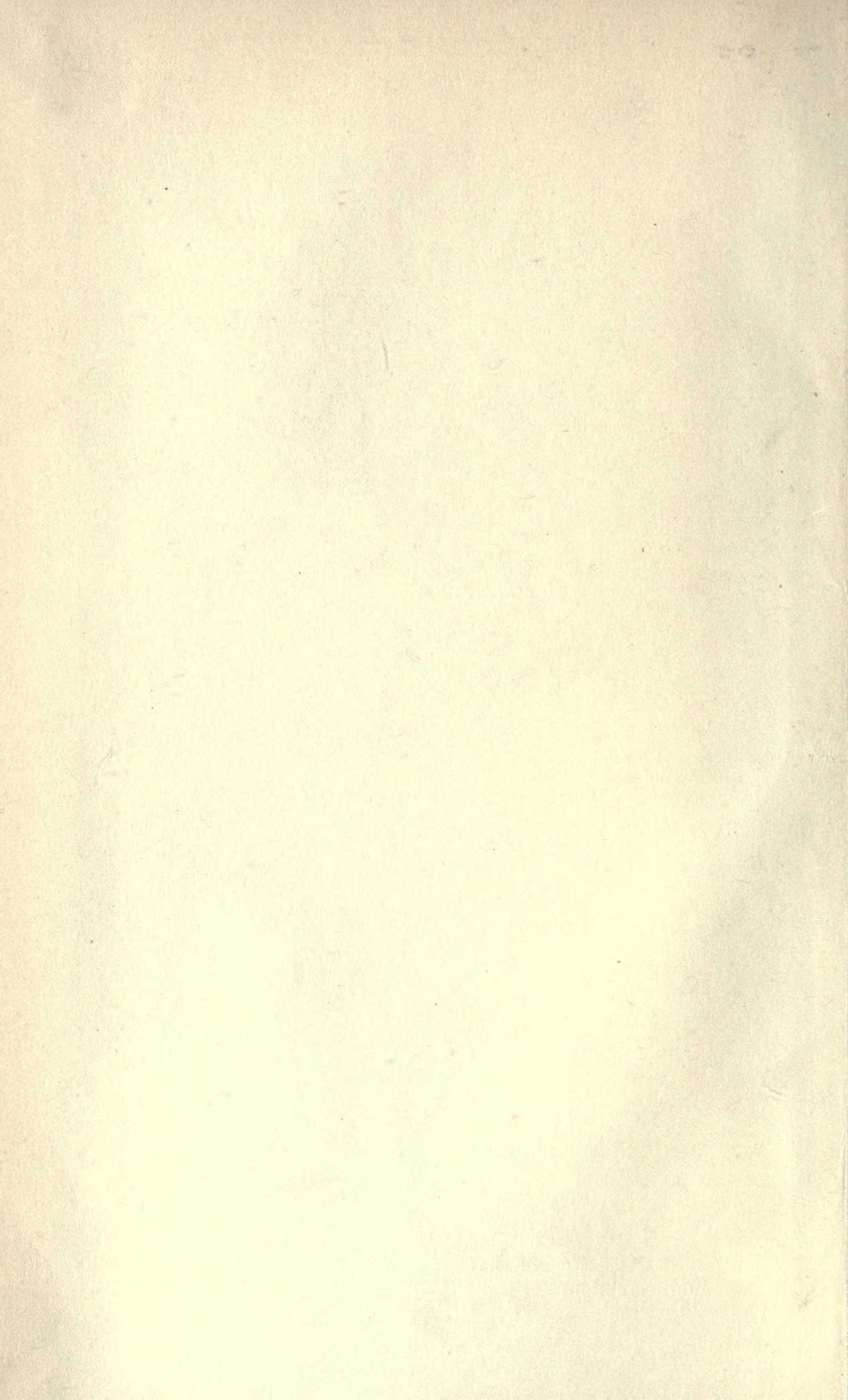

3 1761 03630 6942





Die Finanz- und Zollpolitik des Deutschen Reiches

nebst ihren Beziehungen zu

Landes- und Gemeindefinanzen

von der Gründung des Norddeutschen Bundes bis zur Gegenwart

Von

Dr. Wilhelm Gerloff

ord. Professor der Nationalökonomie und Statistik



Jena
Verlag von Gustav Fischer
1913

Fürstlich priv. Hofbuchdruckerei (F. Mitzlaff) Rudolstadt

Dem Andenken

Friedrich Julius Neumanns

Vorwort.

Die vorliegende Arbeit war anfänglich als erster Teil einer größeren Gesamtdarstellung des Reichsfinanzwesens geplant. Die beiden anderen Teile sollten die Entwicklung der Einnahme- und Ausgabezweige historisch, statistisch und kritisch, sowie das Etat-, Kassen- und Rechnungswesen behandeln. Meine Berufung an eine österreichische Universität veranlaßt mich jedoch, vorerst auf eine Weiterführung zu verzichten. Der Grund ist ein doppelter:

Es ist mir Pflicht und Bedürfnis, mich in dem Staate, dem ich einen Lehrstuhl der Nationalökonomie und Statistik an der Universität verdanke, wo Inama-Sternegg und Böhm-Bawerk diese Wissenschaften vertraten, nicht nur als Mensch — das ist im schönen Tirol wohl leicht — sondern auch als Gelehrter heimisch zu machen. Damit sollen keine literarischen Absichten angedeutet werden, sondern einfach gesagt sein, daß ich, um mich volkswirtschaftlich einzubürgern, wenn dieser Ausdruck gestattet ist, das mannigfaltige, zukunftsvolle österreichische Wirtschaftsleben, wie es in den Alpen- und Sudetenländern, an der Meeresküste und der Tiefebene des Ostens sich entfaltet, näher kennen lernen möchte. Das ist aber nicht möglich, wenn jede freie Minute durch eine bereits angekündigte Arbeit in Anspruch genommen wird, und wenn zudem die Vorstudien nur in reichsdeutschen Bibliotheken, Archiven, Ministerien usw. gemacht werden können.

Damit komme ich zu dem zweiten Grunde: die Schwierigkeit der Materialbeschaffung. Die Beendigung des vorliegenden Bandes war bereits dadurch ungemein erschwert, daß der größte Teil des notwendigen Materials nur bei Aufenthalt an Ort und Stelle zugängig war. Etats und Parlamentsverhandlungen, die einen vierzig- bis fünfzigjährigen Zeitraum umfassen, kann man sich nicht zusenden lassen.

Die Quellen meiner Arbeit sind mancherlei Art. Die Literatur über das Reichsfinanzwesen umfaßt von 1878 bis zur Gegenwart eine stattliche Anzahl von Broschüren und kleineren Abhandlungen, von denen jedoch nur einzelne wenige finanzwissenschaftliche Be-

deutung beanspruchen; die weitaus überwiegende Mehrzahl ist publizistischen Charakters und ohne jeden fachwissenschaftlichen Wert. Besser steht es mit der Geschichte der deutschen Zoll- und Handelspolitik, die wenigstens einige größere und wirklich wertvolle Darstellungen aufweist, so vor allem die Schriften von Lotz, Bazant und Matlekovits.

Die erste große Schwierigkeit des Quellenstudiums lag in der Fülle des zu sichtenden Materials. Die einschlägigen Drucksachen und Verhandlungen des Reichstags sind in den Schriften über Reichsfinanzfragen natürlich immer benutzt worden, aber nie hat man auf die Finanzhaushalte der Einzelstaaten, die Drucksachen und Verhandlungen der Landtage zurückgegriffen. Die Beziehungen zwischen Reichs- und Landesfinanzen sind aber von jeher der Angelpunkt der Reichsfinanzpolitik gewesen. Es wurden deshalb die Parlamentsberichte fast aller Einzelstaaten zu Rate gezogen, und die Darstellung der Landesfinanzen als Hintergrund der Reichsfinanzpolitik ist bewußt in ziemlicher Ausführlichkeit erfolgt.

Weiterhin wurde wenigstens für die entscheidenden Wendungen der Reichsfinanz- und Zollpolitik 1879, 1893/95 usw. die Presse in ausgiebigem Maße durchgesehen. Um sowohl die Parteimeinungen in ihrer unmittelbaren Frische, wie die unabhängige Augenblickskritik kennen zu lernen, haben die alten Bände der Frankfurter Zeitung und der Kölnischen Zeitung, der Kölnischen Volkszeitung und der Kreuzzeitung, der Münchener Allgemeinen Zeitung und noch manche andere das Bild der Zoll- und Steuerkämpfe ihrer Tage enthüllen müssen. Verhandlungen von Interessentenverbänden, Berichte der Handelskammern und dergl. boten weitere Ergänzungen. Dazu kam dann die historisch-politische Literatur: Biographien und Erinnerungen, Briefe und Aktenstücke der Staatsmänner und Parlamentarier (Bismarck, Delbrück, von der Heydt, Bennigsen, Lasker, Richter, Forkenbeck usw. usw.), wie sie sich gesammelt und in Zeitschriften zerstreut vorfinden, wurden auf ihren finanzgeschichtlichen Inhalt untersucht.

Die zweite Schwierigkeit war, auch Einsicht in jenes Material zu erlangen, das sorgfältig behütet in Ministerien, Reichsämtern usw. ruht. Zu meiner großen Freude gelang es mir, einsichtige hohe Beamte zu finden, die mir auch das Studium der Akten und Dokumente ihrer Ämter erlaubten. Und so konnten denn nicht nur die Drucksachen und Protokolle des Bundesrats und die Protokolle der Reichstagskommissionen eingesehen werden, sondern ein großes handschriftliches Material wertvoller politischer Akten-

stücke. Es wird begreiflich sein, daß in letzterem Falle die Quellen nicht genannt werden können. Doch hoffe ich, die Grenzen der mir gestatteten diskreten Benutzung nicht überschritten zu haben.

Obgleich als Teil eines größeren Werkes anfänglich geplant, ist der Band, den ich hiermit der Öffentlichkeit übergebe, durchaus selbständig und in sich abgeschlossen. Er soll die Richtlinien der deutschen Finanz- und Zollpolitik in ihren großen und kleinen Windungen darlegen. Daß bei allen großen Wendepunkten länger verweilt wurde, ist selbstverständlich.

Das Ineinandergreifen von Zoll- und Steuerpolitik, Reichs- und Landesfinanzen, materiellen und formellen Fragen des Finanzwesens hat vereinzelt eine knappe Wiederholung gewisser Tatsachen unvermeidlich gemacht oder doch erwünscht erscheinen lassen. Ich hoffe, daß das Buch dadurch nicht an Breite, sondern an Tiefe gewonnen hat, daß die Aufhellung schwieriger und verwickelter Vorgänge und Zustände dadurch vielleicht manchmal gelungen ist. Jedenfalls wird es die Benutzung erleichtern, wenn bei der Lektüre eines Kapitels, der Orientierung über eine bestimmte Frage nicht das ganze Werk durchgeblättert werden muß. Wer sich über Einzelheiten unterrichten will, sei auch auf das Namen- und Sachregister verwiesen.

Es ist mir nicht leicht geworden, das vorliegende Werk abzuschließen. Seitdem ich vor mehr als zehn Jahren einmal in der Staatswissenschaftlichen Gesellschaft unter Professor Stieda in Leipzig einen Vortrag über die damals schwebenden Reichsfinanzfragen hielt, habe ich mich mit Vorstudien zu einer Geschichte der Reichsfinanz- und Zollpolitik beschäftigt. Während der letzten fünf Jahre ist alle meine freie Zeit dem vorliegenden Werk gewidmet worden.

Und nun geht es hinaus, begleitet von dem Wunsche, beizutragen zum Verständnis des Reichsfinanzwesens und dessen, was ihm not tut. Das Reichssteuersystem steht noch nicht fertig da. Es fehlt dem Gebäude an den Fundamenten, und es fehlt auch noch am Dache. Handlanger stehen genug am Wege, aber wo ist der staatsmännische Meister, der dem deutschen Reiche das gibt, was einem Bismarck Preis genug erschien, seine letzte sinkende Kraft daran zu setzen?[1])

Innsbruck im Januar 1913.

Wilhelm Gerloff.

---

[1]) S. unten S. 124.

Inhaltsübersicht.

Seite

Vorwort V

Einleitung.

Erstes Kapitel: **Die Deckung des Finanzbedarfs im Deutschen Bund und die Ordnung des Finanzwesens nach den Reichsverfassungsentwürfen von 1848/49** 1

Das Finanzwesen des Deutschen Bundes. — Versuch der Revision der Bundesverfassung. — Steuerreformanträge im Frankfurter Parlament. — Die finanzielle Organisation des Deutschen Reiches nach dem Siebzehnerentwurf und nach dem Kgl. bayrischen Entwurf einer deutschen Gesamtverfassung. — Die Vorschläge der Vorkommission und des Verfassungsausschusses. — Das Finanzwesen nach der Frankfurter Reichsverfassung. — Die Ordnung des Finanzwesens in der Erfurter Unionsverfassung.

Erster Teil.

Das Finanzwesen des Norddeutschen Bundes.

Zweites Kapitel: **Die verfassungsmäßigen Grundlagen des Bundes- und nachmaligen Reichs-Finanzwesens** 12

Die historischen Anknüpfungspunkte. — Die preußischen Grundzüge vom 10. Juni 1866. — Der Verfassungsentwurf vom 13. Dezember 1866. — Die Vorlage der verbündeten Regierungen. — Die Erweiterung des Budgetrechts durch den Reichstag. — Direkte oder indirekte Steuern? — Die Matrikularbeiträge. — Unitaristische und föderalistische Elemente.

Drittes Kapitel: **Die Zoll- und Steuerpolitik des Zollparlamentes** . 23

Die Entwicklung des Zollvereins und der Zollvereinigungsvertrag vom 8. Juli 1868. — Die freihändlerischen Tarifrevisionen und die Abänderungen der Tabak- und Zuckersteuer.

Viertes Kapitel: **Die Finanzwirtschaft des Norddeutschen Bundes** . 31

Der Bundesetat für 1867. — Antrag der Kleinstaaten auf Beseitigung der Matrikularumlagen. — Das Pauschquantum. — Die Marine. — Fortdauernde und einmalige Ausgaben. — Die Einnahmen. — Die Matrikularbeiträge.

Fünftes Kapitel: **Die Versuche zur Reform der Bundesfinanzen** . . 42

Der Ausgangspunkt der Reform: die Finanzlage Preußens. — von der Heydts Reformplan. — Bismarcks Stellungnahme. — Die Steuervorlagen. — Ihr Schicksal im Reichstag. — Die konstitutionellen Schwierigkeiten.

Zweiter Teil.

Die erste Periode der Reichsfinanzreform
1872 bis 1879.

Die Epoche der liberalen Finanz- und Zollpolitik.

Seite

Sechstes Kapitel: **Wirtschaftsführung und Finanzgebarung im Reiche von 1872 bis 1879** 51

Die Einnahmequellen des Reiches. — Die Vermögensausstattung. — Der Kriegsschatz. — Betriebsfonds. — Der Haushaltungsvoranschlag für 1872. — Einheitsbestrebungen auf dem Gebiete des Finanzwesens: die Reichsgewerbesteuer, der erste Börsensteuerantrag, die Tabakmonopolfrage im Bundesrat, die Brausteuervorlage vom Jahre 1872. — Der Haushaltungsvoranschlag für 1873 und 1874. — Finanzpolitische Ziele der Liberalen. — Aufhebung der Salzsteuer. — Haushaltungsvoranschlag für 1875 und die Behandlung der Überschüsse. — Haushaltungsvoranschlag für 1876 und die Bier- und Börsensteuervorlage. — Bismarcks finanzpolitische Ziele. — Wandel in der Würdigung der Matrikularbeiträge und der direkten Reichssteuern. — Haushaltungsvoranschlag für 1877. — Die Reichseisenbahnfrage. — Der Haushaltungsvoranschlag für 1878 und Camphausens Steuervorlagen. — Konstitutionelle Fragen.

Siebentes Kapitel: **Der Militär- und Marineetat in den Jahren 1872 bis 1879** 75

Die Verlängerung der Pauschquantumswirtschaft. — Das Heeresorganisationsgesetz. — Aeternat oder Septenat? — Bismarcks Marineprogramm. — Die Ausführung des Flottenprogramms vom Jahre 1867. — Der Flottengründungsplan von 1873. — Verwendung aus der Kriegsentschädigung für Marinezwecke. — Der Nordostseekanal.

Achtes Kapitel: **Verwendungen aus der Kriegsentschädigung** . . . 82

Das Militärpensionsgesetz von 1871. — Beihilfe für Angehörige der Reserve und Landwehr. — Verschiedene Kriegsentschädigungsgesetze. — Das Dotationsgesetz. — Die Gründung des Reichsinvalidenfonds. — Der Reichsfestungsbaufonds. — Der Festungsfonds für Elsaß-Lothringen. — Der Reichstagsgebäudefonds. — Schlußrechnung der Kriegskostenentschädigung.

Neuntes Kapitel: **Versuche zur formellen Ordnung des Reichsfinanzwesens** 88

Die Finanzkontrolle im Reiche. — Der Gesetzentwurf über den Rechnungshof. — Die Amendements des Reichstags. — Der Gesetzentwurf über die Verwaltung der Einnahmen und Ausgaben. — Schicksal beider Gesetzentwürfe. — Die Streitpunkte. — Grundlagen einer künftigen Komptabilitätsgesetzgebung im Reiche.

Zehntes Kapitel: **Grundlinien der Finanzentwicklung und Finanzpolitik in den Jahren 1872 bis 1879** 97

Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben. — Tätigkeit der Finanzverwaltung. — Finanzkritik des Reichstags.

Seite

Elftes Kapitel: **Die Beziehungen zwischen Reichs- und Landesfinanzen in der ersten Periode der Reichs-Finanzwirtschaft** . 103

Finanzielle Beziehungen des Norddeutschen Bundes zu den Einzelstaaten. — Die Finanzlage der Einzelstaaten in der ersten Hälfte der Epoche der liberalen Reichsfinanzpolitik: Preußen, Braunschweig, Lübeck, Bayern, Sachsen, Baden, Württemberg, verschiedene Kleinstaaten. — Einzelstaatliche Bestrebungen zur Vermehrung der Reichseinnahmen. — Landesfinanzen und Reichslasten nach 1876. — Reformbedürftigkeit der direkten Steuern. — Bundesratsantrag Preußens, betreffend Reichsstempelsteuern und Reichserbschaftssteuer. — Die Bundesratsvorlage von 1878.

Zwölftes Kapitel: **Die Freihandelsära im Reiche** 116

Die Zollpolitik im Reiche. — Die Tarifänderungen vom Jahre 1873. — Beginn der Schutzzollströmung. — Statistisches.

Dritter Teil.

Die Zoll- und Finanzreform vom Jahre 1879.

Dreizehntes Kapitel: **Die Entstehung der neuen wirtschaftlichen und finanzpolitischen Strömung** 124

Die Krisenstimmung. — Bestrebungen zur Aufrechterhaltung der Eisenzölle. — Stellung des Kaisers. — Bismarcks Beschäftigung mit Zollfragen. — Die Vertragsverhandlungen mit Österreich. — Innerpolitische Lage. — Camphausen und Hobrecht. — Bismarcks finanzpolitische Ziele. — Die Denkschrift zur Heidelberger Ministerkonferenz. — Reichstagsauflösung und Umschwung.

Vierzehntes Kapitel: **Die Finanzlage der Einzelstaaten vor der Zolltarifreform** 139

Neuer Umfang und Inhalt des staatlichen Wirkungskreises. — Die Finanzen Preußens. — Entwicklung der Finanzen Württembergs. — Die Finanzlage in Bayern, Sachsen und Baden. — Die Heidelberger Finanzministerkonferenz.

Fünfzehntes Kapitel: **Die Zoll- und Finanzreform von 1879** . . . 148

Ungelöste Aufgaben. — Offizielle Kundgebungen zur neuen Wirtschaftspolitik. — Bismarcks Weihnachtsbrief. — Aufnahme des neuen Programms in der Öffentlichkeit und im Bundesrat. — Die Zolltarifkommission des Bundesrats. — Die Begründung zum Zolltarifentwurf. — Die Getreidezölle. — Zolltarifdebatte im Reichstage. — Die Tarifkommission des Reichstags. — Frage der konstitutionellen Garantien. — Antrag Bennigsen und Antrag Franckenstein. — Das Sperrgesetz. — Tabak- und Brausteuergesetzentwurf. — Grundsätzliche Bedeutung der neuen Wirtschaftspolitik.

Sechzehntes Kapitel: **Reichs- und Landesfinanzen nach der Zolltarifreform** 167

Neue Anforderung an den Reichshaushalt und neue Steuervorlagen. — Schwierigkeit der Fortsetzung der Reichsfinanzreform. — Finanzlage der Einzelstaaten. — Coburger Finanzministerkonferenz.

Vierter Teil.

Die zweite Periode der Reichsfinanzwirtschaft 1880 bis 1893.

Die Zeit der Bismarckschen Zoll- und Finanzpolitik.

Seite

Siebzehntes Kapitel: **Die preußische Finanzpolitik in ihren Beziehungen zur Finanzreform im Reich** 172

Das »wirtschaftliche Reformprogramm« in Preußen. — Eine konstitutionelle Zusage. — Steuerpolitik und Wahltaktik. — Bismarcks Steuerentlastungsprogramm und Bitters Steuerreformpläne. — Das zweite Verwendungsgesetz. — Erweiterung des Verwendungsprogramms. — Das dritte und vierte Verwendungsgesetz. — Widerstand des Landtags gegen Abbruch der direkten Steuern.

Achtzehntes Kapitel: **Die weiteren Versuche zur Verwirklichung des Bismarckschen Finanzprogramms** 183

Steuervorlagen und Denkschrift von 1881. — Börsensteuernovellen. — Das Tabakmonopol. — Reform der Zuckersteuer. — Der letzte Versuch zur Verwirklichung des Bismarckschen Finanzprogramms: das Branntweinmonopol und die Branntweinsteuervorlagen.

Neunzehntes Kapitel: **Autonome Änderungen des deutschen Zolltarifs von 1879 bis 1885** 197

Die »ehrliche Probe« und die erste Änderung des 1879er Tarifs. — Streben nach dem lückenlosen Zolltarif. — Die Tarifvorlage von 1885. — Die Getreidezölle.

Zwanzigstes Kapitel: **Die deutsche Zoll- und Handelspolitik von 1879 bis 1885** 204

Zolltarif und Währungsfrage. — Die handelspolitische Lage. — Verhandlungen mit Österreich. — Die handelspolitischen Beziehungen zu Italien. — Die Verträge mit Spanien und Griechenland, der Schweiz und Belgien. — Das handelspolitische Verhältnis zu Rußland. — »Zollunions«-Verhandlungen mit Österreich.

Einundzwanzigstes Kapitel: **Vertragspolitik und autonome Tarifpolitik 1885 bis 1892** 218

Österreich-Ungarns Abwehrbestrebungen. — Wiederaufnahme des Zollunionplanes. — Deutschlands handelspolitische Beziehungen zu Rußland und der Schweiz, Italien und Rumänien. — Die Tarifnovelle von 1887. — Enquete, betreffend Erhöhung der Zölle auf Ölfrüchte usw. — Agrarzollerhöhungen in Frankreich, Italien, Österreich. — Das handelspolitische Verhältnis zu Österreich.

Zweiundzwanzigstes Kapitel: **Die Versuche zur Verlängerung der Reichsfinanzperiode** 227

Der Gesetzentwurf betreffend Abänderung der Artikel 13, 24, 69 und 72 der Reichsverfassung. — Seine Wiedervorlegung. — Stellung der Parteien. — Versuch zur Verlängerung der Reichsfinanzperiode ohne Verfassungsänderung. — Kritik.

Seite

Dreiundzwanzigstes Kapitel: **Wirtschaftsführung und Finanzgebarung im Reiche von 1879 bis 1893/95** 230

Gesamtetatgestaltung. — Der Militäretat. — Sinkende Steuereinnahmen. — Die Einnahmeentwicklung bis 1887. — Militärvorlagen. — Alters- und Invaliditätsversicherungsgesetz. — Die Finanzlage nach 1888.

Vierundzwanzigstes Kapitel: **Reichs- und Gemeindefinanzen** . . . 246

Die Kommunalsteuernot in den siebziger Jahren. — Bismarcks Gemeindefinanzprogramm. — Abänderung des Zollvereinigungsvertrages. — Bestrebungen zur Erweiterung der kommunalen Getränkebesteuerung. — Finanzielle Entlastung der Gemeinden aus Reichsüberweisungen.

Fünfundzwanzigstes Kapitel: **Die Finanzlage der Einzelstaaten in der Ära der Bismarckschen Finanzpolitik** 255

Vermehrung der Reichseinnahmen betreffende Bedürfnisse Preußens. — Verwendungen aus Reichsmitteln. — Folgen der Verwendungspolitik. — Reichsüberweisungen und Steuerreform in Bayern. — Staatshaushalt und Restverwaltung in Württemberg. — Die Finanzen Badens. — Entwicklung der sächsischen Finanzen unter dem Einfluß der Reichsfinanzpolitik. — Der hessische Staatshaushalt. — Finanzielle Beziehungen der beiden Mecklenburg zum Reiche. — Elsaß-Lothringen. — Oldenburg und Anhalt. — Die thüringischen Herzogtümer. — Finanzverhältnisse Braunschweigs. — Die Fürstentümer. — Die Hansestaaten. — Mängel der bisherigen finanziellen Organisation.

Fünfter Teil.

Die Zoll- und Finanzreformen von 1893 bis 1895.

Sechsundzwanzigstes Kapitel: **Die Rückkehr zur gebundenen Tarifpolitik** 292

Der neue Kurs. — Die 1890 abgeschlossenen handelspolitischen Vereinbarungen mit Marokko, der Türkei, den Vereinigten Staaten. — Das französische Vertragsystem der 80er Jahre. — Caprivis handelspolitische Pläne. — Die finanziellen Ziele des neuen Zolltarifs. — Der wirtschaftliche Dreibund. — Die kleinen Handelsverträge. — Der deutsch-russische Handelsvertrag. — Autonome Tarifänderungen. — Handelsverträge unter Hohenlohe.

Siebenundzwanzigstes Kapitel: **Die Heeresvorlagen und ihre Deckung** 303

Caprivis finanzpolitisches Ziel. — Die militärischen Forderungen und der Mehrbedarf. — Ihre Ablehnung und die neuen Vorlagen. — Miquels Reformvorschläge und Kritik des Maltzahnschen Planes.

Achtundzwanzigstes Kapitel: **Die Finanzlage des Reiches nach Ablauf der Bismarckschen Ära** 310

Notwendigkeit einer allgemeinen Finanzreform. — Der Schuldenstand. — Gliederung des Etats. — Die Finanzpolitik der neuen Generation. — Verschiebung der staatsrechtlichen Grundlagen des Reichsfinanzwesens. — Hauptmängel des Reichsfinanzwesens.

Seite

Neunundzwanzigstes Kapitel: **Die Miquel-Posadowskyschen Reformversuche** 320

Aufgabe der Reform. — Miquels Finanzprogramm. — Die Frankfurter Finanzministerkonferenz. — Die neuen Steuervorlagen und die anderweite Ordnung des Finanzwesens. — Die Denkschrift zur Reform. — Kritik der Parteien. — Forderung direkter Steuern. — Keine Erweiterung des Budgetrechts. — Schicksal der Vorlage. — Wiederholung des Reformversuchs. — Die Tabaksteuervorlage. — Ablehnung der ganzen Reformvorlage. — Margarinesteuer. — Wirtschaftspolitische Steuerreformen.

Sechster Teil.

Die dritte Periode der Reichsfinanzwirtschaft
1895 bis 1906.

Die Zeit der Notbehelfe.

Dreißigstes Kapitel: **Kleinere formelle und materielle finanzpolitische Maßnahmen** 334

Etataufstellung nach der Spannungstheorie. — Die leges Lieber oder Schuldentilgungsgesetze. — Belastung, Entlastung und Auflösung des Reichsinvalidenfonds.

Einunddreißigstes Kapitel: **Wirtschaftsführung und Finanzgebarung im Reiche von 1895 bis 1906** 344

Finanzlage nach dem Scheitern des Posadowskyschen Reformversuchs. — Die Jahre der Hochkonjunktur. — Die Deckung der Flottenvorlagen von 1898 und 1900. — Die Finanzlage zu Beginn des Jahrhunderts. — Finanzpolitik der Zuschußanleihen und der gestundeten Matrikularbeiträge.

Zweiunddreißigstes Kapitel: **Die Finanzlage der Einzelstaaten in der Zeit von 1895 bis 1906** 366

Sicherung der preußischen Finanzwirtschaft durch Miquel. — Kleinere finanzpolitische Maßnahmen in Bayern. — Steuererhöhung in Baden. — Einkommensteuernovelle in Hessen. — Die sächsische Finanzpolitik. — Finanzielle Verlegenheiten in den Mittel- und Kleinstaaten. — Die Hochkonjunktur im Finanzhaushalt der Einzelstaaten. — Der Rückschlag. — Staatsfinanzreformen in Sachsen, Hessen usw. — Zuschußanleihen und Bekämpfung der Matrikularbeiträge. — Sonstige finanzielle Leistungen der Einzelstaaten an das Reich. — Bedeutung der Verknüpfung von Reichs- und Landesfinanzen.

Dreiunddreißigstes Kapitel: **Die Zolltarifreform vom Jahre 1902** . 382

Vorbereitung des neuen Zolltarifs. — Der Vertragsentwurf. — Die Begründung. — Zollerhöhung und Entlastung der unteren Klassen. — Die lex Trimborn und die Beseitigung der kommunalen Mahl- und Schlachtsteuern. — Hinterbliebenenfonds und Einfuhrscheine. — Kämpfe um die Zolltarifvorlage. — Ergebnis.

Seite

Vierunddreißigstes Kapitel: **Fortschritte in der formellen Ordnung des Reichsfinanzwesens** 393

Entstehung der Reichsschuld. — Grundsätze für die Deckung aus Anleihen. — Tilgungsvorschriften. — Reichsschuldenordnung. — Betriebsfonds und Anleiheschatzanweisungen. — Die lex Stengel.

Siebenter Teil.

Die vierte Periode der Reichsfinanzwirtschaft
1906 bis 1912.

Die Zeit der Reformversuche.

Fünfunddreißigstes Kapitel: **Die Handelsverträge von 1906** . . . 408

Begriff der Meistbegünstigung. — Keine Kündigung der Capriviverträge. — Verhandlungen mit Rußland. — Vertragsabschluß mit der Schweiz. — Verständigung mit den Dreibundmächten Italien und Österreich-Ungarn. — Die Handelsverträge im Reichstag. — Beurteilung des Vertragswerkes.

Sechsunddreißigstes Kapitel: **Die Reichsfinanzreform vom Jahre 1906** 424

Richtlinien der Reform. — Bedarfsberechnung. — Deckungsplan. — Die Denkschrift. — Die einzelnen Steuervorlagen. — Ihr Schicksal im Reichstag. — Ergebnis der Reform.

Siebenunddreißigstes Kapitel: **Die Reichsfinanzreform vom Jahre 1909** 440

Finanzlage. — Aufgabe der Reform. — Verbrauchs- und Besitzbelastung. — Branntweinmonopol. — Tabakbanderole. — Brausteuer. — Weinbesteuerung. — Elektrizitäts- und Gasbesteuerung. — Anzeigensteuer. — Nachlaß- und Wehrsteuer. — Das Finanzgesetz. — Würdigung der Vorlage. — Verhandlungen im Reichstag. — Besitzsteuerkompromiß. — Erbanfallsteuer. — Ablehnung der Gas- und Elektrizitätssteuer. — Besteuerung der Beleuchtungsmittel und Zündwaren. — Ablehnung der Inseratensteuer und der allgemeinen Weinbesteuerung. — Reform der Branntweinsteuer. — Die Essigsäureverbrauchsabgabe. — Abänderung der Tabaksteuervorlage. — Bierbesteuerung. — Ersatzsteuervorlagen. — Ergebnis.

Achtunddreißigstes Kapitel: **Maßnahmen zur formellen und materiellen Ordnung des Reichsfinanzwesens** 477

Ordnung des Anleihewesens. — Schatzanweisungen. — Betriebsfonds- und Unfallversicherungsvorschüsse. — Bindung der Matrikularbeiträge. — Neuordnung des Abrechnungsverfahrens. — Das Reichskontrollgesetz.

Neununddreißigstes Kapitel: **Die neuere Reichsfinanzpolitik und die Gemeinden** 488

Allgemeine Beziehungen. — § 13 des Zolltarifgesetzes vom 25. Dezember 1902. — Art. IV und § 58 des Finanzgesetzes vom 15. Juli 1909. — Die Wertzuwachssteuer. — Das Reichsbesteuerungsgesetz.

Seite

Vierzigstes Kapitel: **Wirtschaftsführung und Finanzgebarung nach der Sydowschen Finanzreform** 494

Rechnungsabschluß 1908 und 1909. — Das Wertzuwachssteuergesetz. — Die Wehrvorlagen 1912. — Beseitigung der Liebesgabe — Änderung des Branntweinsteuergesetzes. — Der Besitzsteuerantrag.

Einundvierzigstes Kapitel: **Rück- und Ausblick** 504

Die Finanzquellen des Reiches. — Reichs-, Landes- und Gemeindefinanzen. — Verquickung von Wirtschafts- und Finanzpolitik. — Fragen der formellen Ordnung des Reichsfinanzwesens. — Reichsfinanzreform und Verwaltungsreform.

Anhang.

Seite

Übersichten über den Stand der Finanzen in Reich und Gliedstaaten.

Deutsches Reich:

1. Nachweisung über das Anwachsen der Reichsschuld 521
2. Finanzielles Verhältnis zwischen Gliedstaaten und Reich 522

Preußen:

1. Rechnungsergebnisse des preußischen Staatshaushaltes der Jahre 1872 bis 1910 524
2. Matrikularbeiträge und Überweisungen Preußens 526
3. Stand der preußischen Staatsschuld 527

Bayern 527

Württemberg:

1. Rechnungsergebnisse der laufenden Verwaltung in Württemberg . . . 528
2. Die Ausgaben des außerordentlichen Dienstes in Württemberg . . . 529
3. Stand der württembergischen Staatsschuld 530
4. Matrikularbeiträge und Überweisungen für Württemberg 531

Sachsen:

1. Rechnungsergebnisse des sächsischen Staatshaushaltes 1872 bis 1910 . 533
2. Matrikularbeiträge und Überweisungen Sachsens 534
3. Der ordentliche Staatshaushaltsetat von 1892 bis 1912 535

Baden:

1. Rechnungsergebnisse des Großherzoglich badischen Staatshaushaltes . . 536
2. Stand der Staatsschuld 537
3. Matrikularbeiträge und Überweisungen Badens 538

Hessen: Seite
1. Rechnungsergebnisse des hessischen Staatshaushaltes 1879 bis 1910 . 539
2. Matrikularbeiträge und Überweisungen Hessens 540
3. Die Eisenbahnschulden 541
4. Die für andere außerordentliche Bedürfnisse aufgenommene Staatsschuld 543
5. Die Staatsrenten-, Landeskulturrenten- und Landeskreditkassenschuld . 545

Mecklenburg-Schwerin:
1. Matrikularbeiträge und Überweisungen 546
2. Stand der fundierten Staatsschulden 547

Namen- und Sachregister 549

Vorbemerkung.

Die in den Fußnoten häufig vorkommenden Bezeichnungen Drucks. (Drucksache) und Sten. Ber. (Stenographischer Bericht) beziehen sich, wenn sie ohne nähere Bestimmung gebraucht werden, immer auf die betreffenden Veröffentlichungen des Deutschen Reichstages.

Einleitung.

Erstes Kapitel.

Die Deckung des Finanzbedarfs im deutschen Bund und die Ordnung des Finanzwesens nach den Reichsverfassungsentwürfen von 1848/49.

Das neue deutsche Reich ist, wenn auch nicht rechtlich, so doch tatsächlich als der Nachfolger sowohl des deutschen Bundes wie auch des deutschen Zollvereins anzusehen. Von beiden hat das Reich gewisse Einnahmen und Finanzeinrichtungen übernommen, auf welchen sein Finanzwesen heute noch beruht. Daneben haben die Verfassungsentwürfe von 1848 und 1849 Einfluß auf die Gestaltung des Reichsfinanzwesens ausgeübt.

Der deutsche Bund, der das ruhmlos zusammengebrochene alte deutsche Reich ablöste, bezeichnete als seinen einzigen Zweck »die Erhaltung der äußeren und inneren Sicherheit Deutschlands und der Unabhängigkeit und Unverletzbarkeit der einzelnen deutschen Staaten«. (B. A. v. 8. Juni 1815, Art. II). »Jede Einwirkung des Bundes in die innere Staatseinrichtung und Staatsverwaltung« lehnte er, wie es in der Wiener Schlußakte v. 15. Mai 1820 heißt, ausdrücklich ab. Es war nur die Folge dieser losen völkerrechtlichen Verbindung Gesamtdeutschlands, daß der Bund eigener Macht- und Rechtsmittel entbehrte und demgemäß auch von einem eigenen Staatshaushalt und einer selbständigen Finanzwirtschaft nicht die Rede sein konnte.

Die Aufbringung des geringfügigen Finanzbedarfs wurde durch Art. 52 der Wiener Schlußakte geregelt, welcher der Bundesversammlung hinsichtlich der von der Gesamtheit der Mitglieder zu leistenden Geldbeiträge die Befugnis erteilte,

1. den Betrag der gewöhnlichen verfassungsmäßigen Ausgaben, soweit solches im allgemeinen geschehen kann, festzusetzen;
2. in vorkommenden Fällen die zur Ausführung besonderer in Hinsicht auf anerkannte Bundeszwecke gefaßten Beschlüsse erforderlichen außerordentlichen Ausgaben und

die zur Bestreitung derselben zu leistenden Beiträge zu bestimmen;

3. das matrikelmäßige Verhältnis, nach welchem von den Mitgliedern des Bundes beizutragen ist, festzusetzen;
4. die Erhebung, Verwendung und Verrechnung der Beiträge anzuordnen und darüber die Aufsicht zu führen.

Die auf Grund dieses Artikels aufgestellte Bundesmatrikel bezeichnet das Verhältnis, nach dem die einzelnen Staaten ihre Bundesbeiträge an Geld und Mannschaften zu leisten hatten. Es gab eine Geld- und eine Mannschaftsmatrikel. Die für Friedenszwecke bestimmten Geldbeiträge flossen in die Bundesmatrikularkasse oder Bundeskasse, die für Kriegszwecke bestimmten in die Kriegskasse. — Als Beitragsmaßstab galt für beide gemäß Beschluß vom 20. August 1820 die Bevölkerungsziffer. Daneben bestand zur Bestreitung der Aufwendungen des Bundestages und seiner Kanzlei noch die 1816 errichtete Bundeskanzleikasse. Jede der 17 Stimmen des engeren Rates hatte zu ihrer Unterhaltung 2000 fl. beizutragen, die nach Bedarf ausgeschrieben wurden. Die Beiträge zu der Bundesmatrikularkasse wurden hingegen in verschiedenen Pauschalsummen erhoben. Zu einem Simplum von 30000 fl. hatte Österreich 9429 fl. 56 kr., Liechtenstein 5 fl. 31 kr. beizutragen.

Damit sind die einfachen Finanzverhältnisse des Bundes charakterisiert. Große finanzielle Schwierigkeiten hat er nie gehabt, weil er sich keine großen Aufgaben stellte. Doch litt auch er unter seiner finanziellen Ohnmacht. Die Bundesfestungen Ulm und Rastatt konnten in fünfzigjähriger Friedenszeit nicht vollendet werden.

Am 11. Dezember 1823 hielt die von allen deutschen Patrioten gleichmäßig verachtete oder gar gehaßte Bundesversammlung es für notwendig, sich mit jenen neuen Bundeslehren und Theorien, mit denen die Ungeduld deutscher Idealisten den politischen Fortschritt in die Wege leiten wollte, zu befassen. »Die Bundesversammlung wird«, so lautete der Beschluß, zu dem man kam, »jenen neuen Bundeslehren und Theorien keine auf die Bundesbeschlüsse einwirkende Autorität gestatten und keiner Berufung auf selbe bei ihren Verhandlungen Raum geben; übrigens aber glaubt dieselbe, der hohen Weisheit sämtlicher Bundesregierungen mit vollem Vertrauen die Fürsorge anheimstellen zu können, daß nicht auf ihren Schulen und Universitäten jene Lehren

Eingang finden und dadurch von dem eigentlichen Verhältnis des Bundes falsche und unrichtige Ansicht aufgefaßt und verbreitet werde.«

25 Jahre lang mußte erst im Geiste dieses Beschlusses, der nur ein Beispiel für viele ist, das allenthalben erwachende und wachsende Nationalgefühl niedergehalten werden, ehe die Pariser Februarrevolution des Jahres 1848 in der Masse des deutschen Volkes, dessen Unterstützung den Vorkämpfen deutscher Einheit bisher gefehlt hatte, eine elementare Bewegung auslöste, die den konstitutionellen Nationalstaat in greifbare Nähe zu rücken schien. Mit »Sturmpetitionen« wurden die deutschen Regierungen bedrängt, und die bürokratische Bundesversammlung faßte mit einer ganz ungewöhnlichen Eile ihre der Volksbewegung entgegenkommenden Beschlüsse. Am 10. März verkündete sie, daß die Regierungen aufzufordern seien, Männer des öffentlichen Vertrauens nach Frankfurt zu senden, um bei der alsbaldigen Beratung über die Revision der Bundesverfassung auf wahrhaft zeitgemäßer und nationaler Grundlage mitzuwirken.

Als diese, der sogenannte Siebzehnerausschuß, zusammentraten, lagen schon ein paar Verfassungsentwürfe vor. Sie fügten einen weiteren hinzu, der als Entwurf eines deutschen Reichsgrundgesetzes am 26. April dem Bundestag vorgelegt wurde. Inzwischen erfolgten die Wahlen zum ersten deutschen Parlament, das am 18. Mai in Frankfurt zusammentrat. Es war jene Versammlung, die dem deutschen Volk zunächst nichts brachte als eine Unsumme schwerer Enttäuschungen, die aber dennoch zu seinen edelsten Erinnerungen gehört, und die auch praktisch viel bedeutete durch die Saat, die sie ausstreute, die die Zukunft in den Einzelstaaten und dem neuen deutschen Reich reifen lassen sollte. Das Frankfurter Parlament war die Stelle, wo alle Wünsche, alle Bedrängnis, alle Sehnsucht des deutschen Volkes laut wurden, und wer sich über die damaligen wirtschaftlichen, politischen und sozialen Zustände in den deutschen Landen unterrichten will, tut wohl, zu den Verhandlungsberichten dieser Versammlung zu greifen.

Aus den eingehenden Anträgen, Petitionen und aus den Berichten der Ausschüsse erfahren wir auch manches über das Finanzwesen der Einzelstaaten. Eine Anzahl von Eingaben verlangt die Gleichstellung der Besteuerung von beweglichen und unbeweglichen Gütern. Diese Eingaben bezweckten, wie der Berichterstatter, der geschätzte Volkswirt und Statistiker von Reden ausführte:

»daß bei der Verteilung der öffentlichen Lasten nicht nur die Bevorzugung einzelner Stände und Güter aufhöre, sondern auch bei Bestimmung der Höhe des Beitrages das Einkommen die Grundlage bilde«.

In Zusammenhang damit stand der Antrag des Abgeordneten des 9. hannöverischen Wahlkreises (Professor Ahrens aus Salzgitten):

»Es soll für die Unvermögenden und die arbeitenden Klassen in allen deutschen Staaten gesorgt werden,

1. durch Aufhebung aller auf den notwendigsten Bedürfnissen ruhenden Steuern,
2. durch Einführung einer mit dem Einkommen fortschreitenden Steuer«.

Dieser Antrag wurde im volkswirtschaftlichen Ausschuß zwar abgelehnt, doch entstand daraus der § 30 des Verfassungsentwurfs:

»die Besteuerung (Staats- und Gemeindelasten) soll so geordnet werden, daß die Bevorzugung einzelner Stände aufhört«.

Ein Minoritätsgutachten fügte hinzu:

»und die Höhe des Beitrags sich nach Vermögen und Einkommen eines jeden richtet«.

Die Fassung dieses, fast gleichlautend als § 173 in die Frankfurter Reichsverfassung aufgenommenen Paragraphen wurde, wie die Motive sagen, absichtlich etwas unbestimmt gehalten, weil der Ausschuß nicht in der Lage war, »zur Durchführung richtiger Grundsätze über Besteuerung bestimmte Vorschläge zu machen«.

Bemerkenswert ist auch der Antrag Dieskau, dem ordentlichen Budget jederzeit ein Verzeichnis des ganzen Aktiv- und Passivvermögens des Reiches beizulegen, und die Forderung Moritz Mohls, die Steuern jeweils auf ein Jahr oder eine Budgetperiode zu bewilligen.

Wichtiger als diese Grundrechtspostulate war die vorgesehene finanzielle Organisation des Reiches. Schon der Entwurf der 17 Vertrauensmänner, der sogenannte Dahlmannsche Entwurf, hatte in § 3 nicht nur festgesetzt, daß das ganze Reich ein Zollgebiet bilden solle, sondern auch die Verfügung über sämtliche Post- und Zolleinkünfte, und sofern diese und sonstige Reichseinnahmen nicht ausreichen würden (Taxen, Konzessionsgelder) die Belegung der einzelnen Staaten mit Reichssteuern der Reichsgewalt ausschließlich überwiesen (§ 3 m).

Dagegen wandte sich u. a. der »Königlich bayrische Entwurf einer deutschen Gesamtverfassung«. Dieser bestimmt in § 34, Absatz 5 zunächst ganz allgemein:

> »Das deutsche Parlament als eine nationale Korporation bewilligt oder verwirft die Steuern und Beiträge, die für die Bedürfnisse des Bundesstaates von den einzelnen Staaten verlangt werden.
>
> Ihm wird deshalb ein offener Nachweis des Bundesstaatsbudgets vorgelegt.«

Es scheint hiernach, als ob nur eine Besteuerung der Staaten, nicht die unmittelbare Inanspruchnahme der Reichsangehörigen in Aussicht genommen war. Das geht auch aus den Motiven hervor, die sich gegen den Entwurf des deutschen Reichsgrundgesetzes wenden, wie er als das Werk der 17 Vertrauensmänner durch den deutschen Bundestag den Regierungen mitgeteilt worden war. Und um alle Zweifel zu beheben, wurde in den »nachträglichen Zusätzen« zu § 34, Nr. 5 bemerkt:

> »Die Beiträge, welche das Bedürfnis des Bundesstaates erheischt, setzt die Reichsgewalt fest und bewilligt oder verwirft das Parlament; einzelne Steuern hat das letztere dagegen nicht auszuschreiben.«

Der ständige Verfassungsausschuß, den die Nationalversammlung in ihrer 5. Sitzung am 24. Mai 1848 einsetzte, legte seinen Beratungen nicht den Entwurf der Siebzehn zugrunde. Doch wies auch er dem Reich eigene Einnahmequellen zu. Man war sich, wie aus den Verhandlungen im Ausschuß und im Plenum deutlich hervorgeht, der Bedeutung, die die Ausgestaltung des Finanzwesens für die Entwicklung des deutschen Einheitsstaates haben mußte, wohl bewußt. Nach den Erfahrungen, die Deutschland zur Zeit des deutschen Reiches gemacht hatte, lehnte der Verfassungsausschuß es ausdrücklich ab, die Finanzen des Reiches auf Matrikularbeiträge zu gründen:

> »Das würde dem Reich die Selbständigkeit rauben und es der unwilligen Kritik der Territorialstände aussetzen.«

Ebenso aber lehnte er es ab, die Finanzen nur auf ein System direkter Steuern gründen zu wollen, denn das würde entweder ein Heer von Reichsbeamten notwendig machen oder die Reichskasse in Abhängigkeit von dem guten Willen der Einzelregierungen bringen.

Der Entwurf, den die sogenannte Vorkommission dem Verfassungsausschuß vorlegte, übertrug dem Reich die Unterhaltung des Heeres und der Flotte. Dementsprechend mußte das

Reich auch mit ausgiebigen Einkünften versehen werden. Und so bestimmte denn der vorgelegte Entwurf in Art. VII.

> § 21. »Die Ausgaben für die Reichsregierung, den völkerrechtlichen Verkehr, die bewaffnete Macht zu Wasser und zu Lande und überhaupt für alle Einrichtungen und Maßregeln, welche von Reichswegen getroffen werden, fallen dem Reiche zur Last.«
>
> § 22. »Sämtliche Zoll- und Posteinkünfte fließen in die Reichskasse.«
>
> § 23. »Die Reichsgewalt hat das Recht, insoweit die ordentlichen Einkünfte nicht ausreichen, Reichssteuern auszuschreiben.
>
> Die Reichssteuern werden im Namen des Reiches erhoben und fließen unmittelbar in die Reichskasse.«
>
> § 24. »Die Reichsgewalt ist befugt, in außerordentlichen Fällen das Reich mit Schulden zu beschweren und die für die Sicherstellung und Tilgung der Anleihen nötigen Anordnungen zu treffen.«

Nachdem dann aber der Verfassungsausschuß selbst die Unterhaltung des Heeres in der Hauptsache den Einzelstaaten zugewiesen bzw. belassen hatte, beantragte der zu den Beratungen zugezogene Reichsminister des Handels, die Zolleinkünfte nach Abzug der Ausgaben des Reiches an die Einzelstaaten zu verteilen. Dieser Antrag wurde im wesentlichen angenommen und demgemäß die §§ 35 und 48, wie folgt, formuliert:

> § 35. »Die Zolleinkünfte werden nach Anordnung der Reichsgewalt erhoben und aus denselben ein bestimmter Teil nach Maßgabe des jährlich festzustellenden Budgets für die Ausgaben des Reiches vorweg genommen. Das Übrige wird an die Einzelstaaten verteilt.
>
> Ein besonderes Reichsgesetz wird hierüber das Nähere feststellen.«
>
> § 48. »Zur Bestreitung seiner Ausgaben ist das Reich zunächst auf seinen Anteil an den Zolleinkünften angewiesen.«

Da aber gleichzeitig der das Zoll- und Handelswesen betreffende Art. VII den Wegfall aller Binnengrenzzölle aussprach, die der Zollverein seiner fiskalischen Natur nach nicht ganz hatte vermeiden können, mußte auch zu den Produktions- und Verbrauchssteuern Stellung genommen werden. Dieses geschah in § 37 mit den Worten:

> »Der Reichsgewalt steht es zu, die Produktions- und Verbrauchssteuern festzusetzen und zu überwachen, insoweit es sich durch Aufhebung der Binnengrenzzölle notwendig zeigt.«

Eingehend kam im Verfassungsausschuß auch zur Erörterung, ob man dem Reich direkte Steuern zuweisen wolle oder es auf indirekte beschränken solle. Im weiteren Verlauf der Debatte kam der Gegensatz deutlich zum Ausdruck: die einen wollten dem Reich ein unmittelbares Besteuerungsrecht zugestehen — die andern es auf die Inanspruchnahme der Einzelstaaten beschränken. Die Mehrheit war entschieden für ein unmittelbares Besteuerungsrecht des Reiches. Infolgedessen erhielten die Vorschläge der Vorkommission folgende stark abgeänderte Fassung und Paragraphierung:

> § 49. »Die Reichsgewalt hat das Recht, insoweit die sonstigen Einkünfte nicht ausreichen, Reichssteuern auszuschreiben oder erheben zu lassen, sowie Matrikularbeiträge aufzunehmen.«

Man wollte dem Reich hiernach sowohl in der Wahl der Steuern wie der Erhebungsart völlig freie Hand lassen. Der »Bericht des Verfassungsausschusses über die deutsche Reichsverfassung« spricht ausdrücklich von einer Minorität, die der Ansicht gewesen, daß das Ausschreiben unmittelbarer Reichssteuern nicht zu empfehlen sei.

In der Nationalversammlung wurden die wesentlichen Bestimmungen des Reichsfinanzwesens nochmals einer eingehenden Beratung unterworfen. Ein Teil der Vorschläge des Verfassungsausschusses erlitt nur redaktionelle Verbesserungen, andere Teile hingegen erfuhren wesentliche Änderungen.

Folgende, das Finanzwesen betreffende Bestimmungen seien mit ihrer endgültigen Paragraphierung wiedergegeben:

> § 34. »Die Reichsgewalt ausschließlich hat die Gesetzgebung über das gesamte Zollwesen, sowie über die gemeinschaftlichen Produktions- und Verbrauchssteuern. Welche Produktions- und Verbrauchssteuern gemeinschaftlich sein sollen, bestimmt die Reichsgesetzgebung.«

Das Zollwesen war dasjenige Gebiet, auf dem man schon längst die Segnungen der Einheit empfunden hat, und die Zolleinnahmen erschienen als Früchte dieser Einigung geradezu bestimmt, dem Träger der deutschen Einheit, der Reichsgewalt zuzufallen. Deshalb bestimmte die Reichsverfassung:

> § 35. »Die Erhebung und Verwaltung der Zölle sowie der gemeinschaftlichen Produktions- und Verbrauchssteuern geschieht nach Anordnung und unter Oberaufsicht der Reichsgewalt.
>
> Aus dem Ertrage wird ein bestimmter Teil nach Maßgabe des ordentlichen Budgets für die Ausgaben des Reichs vorweg genommen, das Übrige wird an die einzelnen Staaten verteilt.
>
> Ein besonderes Reichsgesetz wird hierüber das Nähere festsetzen.«

Die Bestimmung des zweiten Absatzes erinnert an die Überweisungen auf Grund der Franckensteinschen Klausel, und doch wäre nichts falscher als eine solche Parallele ziehen zu wollen. Der Gedanke der Alimentierung der Einzelstaaten lag der Nationalversammlung vollständig fern. Der Absatz 3 des § 33 ist einzig und allein aus der Erwägung entstanden, daß der Finanzbedarf des Reichs voraussichtlich gering sein werde. Es sind ähnliche Gesichtspunkte, wie sie Bismarck und die verbündeten Regierungen leiteten, als sie glaubten, dem Norddeutschen Bunde die Befugnis zur Erschließung eigener Einnahmequellen nicht zuweisen zu müssen.

Des weiteren kommen folgende Paragraphen in Betracht:

> § 36. »Auf welche Gegenstände die einzelnen Staaten Produktions- und Verbrauchssteuern für Rechnung des Staates oder einzelner Gemeinden legen dürfen und welche Bedingungen und Beschränkungen dabei eintreten sollen, wird durch die Reichsgesetzgebung bestimmt.«
>
> § 43. »Die Reichsgewalt hat die Befugnis, insofern es ihr nötig scheint, das deutsche Postwesen für Rechnung des Reiches in Gemäßheit eines Reichsgesetzes zu übernehmen, vorbehaltlich billiger Entschädigung der Berechtigten.«
>
> § 44. »Die Reichsgewalt ist befugt, Telegraphenlinien anzulegen und die vorhandenen gegen Entschädigung zu benutzen oder auf dem Wege der Enteignung zu erwerben.
>
> Weitere Bestimmungen hierüber, sowie über Benutzung von Telegraphen für den Privatverkehr, sind einem Reichsgesetz vorbehalten«.

Was das Finanzwesen selbst anbetrifft, so wurde der § 48 des Entwurfs in die §§ 48 und 49 zerlegt.

§ 48. »Die Ausgaben für alle Maßregeln und Einrichtungen, welche von reichswegen ausgeführt werden, sind von der Reichsgewalt aus den Mitteln des Reiches zu bestreiten.«.

§ 49. »Zur Bestreitung seiner Ausgaben ist das Reich zunächst auf seinen Anteil an den Einkünften aus den Zöllen und den gemeinsamen Produktions- und Verbrauchssteuern angewiesen.«

Besonders zu beachten aber ist die Zurückdrängung, die die Zentralgewalt durch die Abänderung des oben zitierten § 49 erlitt. Auch dieser wurde in zwei Paragraphen zerlegt, die in ihrer endgültigen Fassung lauteten:

§ 50. »Die Reichsgewalt hat das Recht, insoweit die sonstigen Einkünfte nicht ausreichen, Matrikularbeiträge aufzunehmen.«

§ 51. »Die Reichsgewalt ist befugt, in außerordentlichen Fällen Reichssteuern aufzulegen und zu erheben oder erheben zu lassen, sowie Anleihen zu machen oder sonstige Schulden zu kontrahieren.«

Wenn die vorstehenden Artikel auch nicht frei von Unklarheiten sind — kann man davon doch auch die heutige Reichsverfassung nicht freisprechen — die Ziele sind klar: Wirtschaftliche Einheit und finanzielle Selbständigkeit des neuen deutschen Reiches. Und das zeigt, daß bei allem Idealismus, der in allzu langen Reden und Verhandlungen über Grund- und Menschenrechte Zeit und Kraft vergeudete, den Frankfurter Patrioten doch auch der Blick für die realistische Seite des Volks- und Staatslebens nicht fehlte. Aus Theorien, Schlagworten, Parteiprogrammen hatte in einer letzten stürmischen Gärung das seinen Niederschlag gefunden, was der Wille des deutschen Volkes als seine politische und wirtschaftliche Lebensform fühlte und wollte. Staatsklugheit wie natürliches Empfinden ließen daher in gleichem Maße die Begründer des Norddeutschen Bundes — Regierungen und Volksvertreter — hier die Anknüpfungspunkte suchen.

Nachdem dem Werk der Nationalversammlung zunächst der äußere Erfolg versagt blieb, unternahmen die deutschen Regierungen einen Einigungsversuch, der in der Erfurter Unionsverfassung seinen Ausdruck fand. Diese sah ein weit föderalistischer gestaltetes Reichsfinanzwesen vor als die Frankfurter Verfassung. Die Denkschrift zu dem Verfassungsentwurf der »verbündeten Königlichen Regierungen von Preußen,

Sachsen und Hannover« [1]), die sämtlichen deutschen Regierungen zuging, erklärte kurz und bündig:

> »Bei Erhebung und Verwaltung der Zölle ist der Reichsgewalt nur das Recht der Oberaufsicht vorbehalten, das Recht der eigenen Anordnung dagegen, das ihr der § 35 d. F. A.[2]) zuteilt, ausgeschieden.«
>
> »Unter Löschung des 2. und 3. Absatzes und unter gleichzeitiger Abänderung des § 49 ist der Reichsgewalt ein unmittelbares Recht an irgendwelchem Quantum der Landessteuern in den Einzelstaaten nicht zuerkannt, die Landessteuern sind vielmehr als ein ausschließliches und unantastbares Eigentum der Einzelstaaten in verfassungsmäßigen Schutz genommen und, die Notfälle der Anleihen und der Kontrahierung von Schulden abgerechnet, die Einnahmen der Reichsregierung ein für alle Mal auf die Bezüge der Matrikularbeiträge beschränkt.«

Mit anderen Worten, der Gegenentwurf der deutschen Regierungen strich im § 35 Abs. 1 die Worte »nach Anordnung« und ließ den 2. und 3. Absatz ganz fallen. An Stelle der §§ 50 und 51 setzte er die folgenden:

> § 48. »Zur Bestreitung seiner Ausgaben ist das Reich zunächst auf die Matrikularbeiträge der einzelnen Staaten angewiesen.«
>
> § 49. »Die Reichsgewalt ist befugt, in außerordentlichen Fällen Anleihen zu machen oder sonstige Schulden zu kontrahieren.«

Damit entzog die Unionsverfassung Zolleinnahmen und Besteuerungsrecht dem Reich und verwies es zur Deckung seines Finanzbedarfs ausschließlich auf Matrikularbeiträge und Anleihen. Ein anonymer Kommentator, offenbar ein Mann, der mit Kopf und Herz gleich eifrig bei dem Einheitswerk war, bemerkt dazu:

> »Die Änderung ist von den tiefgreifendsten und, wie wir fürchten, von den verderblichsten Folgen. . . . . Es ist theoretisch verkehrt und praktisch absurd, erst das gemeinsame deutsche Kapital unter die Interessenten zu verteilen, dann aber von jedem derselben einen besonderen Beitrag zu begehren, um wieder ein solches Kapital zu bilden. . . . . Daß gegen Reichssteuern sich vieles sagen läßt, hat die Reichsverfassung selbst nicht verkannt; so-

---

[1]) Vom 11. Juni 1849.

[2]) Frankfurter Aufstellung zu lesen.

wohl die Art der Ausschreibung und Erhebung als auch das Verhältnis derselben zu den Landessteuern ist schwierig zu ordnen und nicht wohl im Voraus zu berechnen. Doch muß es bedenklich erscheinen, der Reichsgewalt für alle Zukunft die Möglichkeit zu nehmen, Steuern auszuschreiben. . . . . Ist es zweckmäßig, um die den Regierungen, wie es scheint, in der seligen Bundestagszeit lieb gewordenen Matrikularbeiträge zu retten, der Reichsgewalt die Ausschreibung eines auf Heller und Pfennig bestimmten Geldquantums aufzugeben? . . . . Ist es zweckmäßig, siebenunddreißig Hebel in Bewegung zu setzen statt eines einzigen, siebenunddreißig neue Steuergesetze entwerfen, mit den betreffenden Ständen beraten, von den betreffenden Regierungen in Ausführung bringen zu lassen?«[1]).

Und an anderer Stelle sagt er:

»Wir wollen ein deutsches Reich in der Tat und in der Wahrheit, kein Reich, dem statt der Reichsfinanzen nur das Recht eingeräumt wird, einen leeren Beutel zu führen und bei den Einzelstaaten die Groschen zu erbetteln«[2]). —

Der Verfasser dieser Zeilen hat gewiß nicht daran gedacht, daß man mit seinen Worten auch einmal ein Stück der Finanzgeschichte des neuen deutschen Reiches werde glossieren können.

---

[1]) Die beiden deutschen Reichsverfassungen vom Herausgeber der Grundrechte in der Georg Wigandschen Ausgabe, Leipzig 1849, S. 54 ff.

[2]) Ebenda S. 165.

Erster Teil.

Das Finanzwesen des Norddeutschen Bundes.

Zweites Kapitel.

Die verfassungsmäßigen Grundlagen des Bundes- und nachmaligen Reichs-Finanzwesens.

Wenn auch weder das Frankfurter Parlament noch das Dreikönigsbündnis es vermocht hatten, eine Lösung der deutschen Frage zu bringen, so blieben beide für die Gestaltung der Dinge doch nicht belanglos. Vorerst konnte das deutsche Volk freilich nur versuchen, seinen konstitutionellen Wünschen in den Parlamenten der Einzelstaaten Geltung zu verschaffen. Ausgestaltung des Budgetrechts, Reform des Finanzwesens, das waren u. a. die Aufgaben, die die deutschen Landtage von der achtundvierziger Bewegung übernahmen und mit mehr oder weniger Erfolg durchführten. Vom deutschen Bund, der wieder auflebte, um weiter zu schlafen, bis er durch den Prager Frieden vom 23. August 1866 aufgelöst wurde, war nichts zu erwarten. Nach seinem ruhmlosen Ende bildete ein Teil der aus dem bisherigen völkerrechtlichen Verband ausgeschiedenen Staaten den Norddeutschen Bund.

Unter den Problemen, die die Zusammenfassung monarchisch regierter Staaten in einen Bundesstaat bot, stand die Frage der finanziellen Organisation nicht an letzter Stelle; denn der neue Bundesstaat trat nicht, wie die meisten konstitutionellen Staaten des 19. Jahrhunderts, das reiche Erbe eines mit Vermögensrechten aller Art ausgestatteten Patrimonialstaates an. Nur die Einnahmen, die den Bundesgliedern als Mitgliedern des Zollvereins zufielen und die nunmehr dem Norddeutschen Bunde zugewiesen wurden, erinnern neben den nur provisorisch vorgesehenen Matrikularbeiträgen daran, daß auch das Finanzwesen dieses Staates der historischen Beziehungen nicht ganz entbehrt. Pate stand bei dem neuen Verfassungswerk die Reichsverfassung, wie sie die

deutsche Nationalversammlung in Frankfurt beschlossen hatte. Für das Finanzwesen des Bundes erlangte sie allerdings zunächst nicht in dem Umfange Geltung, wie z. B. für das Eisenbahnwesen. Zur gleichen Bedeutung gelangte sie erst durch den konstituierenden Reichstag des Norddeutschen Bundes, während bei dem Entwurf der verbündeten Regierungen die föderalistischer gehaltene Erfurter Unionsverfassung die Gevatterschaft übernommen hatte.

Das ist auch begreiflich. Denn wenn auch Bismarck geneigt war, das junge Staatswesen mit weitreichenden Kompetenzen auszustatten, so war er doch gezwungen, auf die deutschen Landesherren, Regierungen und Landtage sorgsam Rücksicht zu nehmen. Zwischen die beiden gegensätzlichen Pole Einheitsstaat und Staatenbund mußte die neue Verfassung gestellt werden, und wenn ihre ersten Entwürfe letzterem — ihrem Ausgangspunkt — mehr als ersterem zuneigte, so lag das ganz auf dem geraden Wege der historischen Entwicklung.

Die preußischen Grundzüge einer neuen Bundesverfassung vom 10. Juni 1866, die den ersten Versuch bildeten, eine Grundlage zur gemeinsamen Verhandlung zu finden, ziehen der Bundesgewalt sehr enge Grenzen. Unter den der Gesetzgebung und Oberaufsicht des Bundes unterliegenden Angelegenheiten werden zwar die Zoll- und Handelsgesetzgebung, auch die Fluss- und Wasserzölle auf den mehreren Staaten gemeinsamen Wasserstraßen, sowie das Post- und Telegraphenwesen, nicht aber wie in der Frankfurter Verfassung die Produktions- und Verbrauchssteuern oder sonst irgendwelche Abgaben genannt. An eine Verwendung der Einnahmen für Bundeszwecke war nicht gedacht, vielmehr deren Verteilung wie im Zollverein als selbstverständlich vorausgesetzt.

Im übrigen findet nur das Marine- und das Militärbudget mit folgenden Worten Erwähnung:

> Art. VIII. ... Als Maßstab der Beiträge zur Gründung und Erhaltung der Kriegsmarine und der damit zusammenhängenden Anstalten dient im allgemeinen die Bevölkerung unter Feststellung eines Präzipuums zu Lasten der Uferstaaten und Hansestädte nach Maßgabe des Lastengehalts der Handelsmarine der einzelnen Staaten. Ein Bundes-Marinebudget wird nach diesen Grundsätzen vereinbart.
>
> Art. IX. Die Landmacht des Bundes wird in zwei Bundesheere eingeteilt, die Nordarmee und die Südarmee.

> Für jedes der Bundesheere wird ein gemeinschaftliches, mit der Nationalvertretung zu vereinbarendes Militärbudget für Feldarmee und Festungswesen aus Matrikularbeiträgen der zu dem betreffenden Heere ihre Truppen stellenden Regierungen gebildet. Die Höhe der Matrikularbeiträge richtet sich nach der Bevölkerung der betreffenden Staaten.
>
> Die Verwaltung jedes der beiden Bundes-Militärbudgets wird unter Leitung des Oberfeldherrn von einem aus Vertretern der beitragenden Regierungen gebildeten Bundeskriegsrat geführt und hat der Nationalvertretung jährlich Rechnung abzulegen. Jede Regierung leistet selbst die Auslagen für die von ihr gestellten Truppen, vorbehaltlich gemeinsamer Abrechnung nach Maßgabe der Beitragspflicht. Ersparnisse an dem Militärbudget, mögen sie an den Gesamtausgaben oder an denen für die einzelnen Kontingente gemacht werden, fallen unter keinen Umständen der einzelnen Regierung, welche sie macht, sondern dem für jede der beiden Bundesarmeen gemeinsamen Bundeskriegsschatze zu. Die Kontrolle des letzteren steht der Nationalvertretung zu.

Die finanzrechtlichen Beziehungen der Bundesglieder sollten hiernach einen vereinswirtschaftlichen Charakter tragen. Das ganze Finanzwesen war ausschließlich als auf der Matrikularbeitragspflicht der einzelnen Staaten beruhend gedacht. Besondere Beachtung verdient die vorgesehene Mehrbelastung der Uferstaaten. Denn wenn man später wohl versucht hat, die Matrikularbeiträge als Reichssteuern anzusprechen, so versagt eine solche Konstruktion gegenüber dem in diesem Entwurf vorgesehenen Verteilungsmaßstab vollständig.

Der preußische Verfassungsentwurf vom 15. Dezember 1866 enthält gleichfalls noch keinen besonderen Abschnitt über die Bundesfinanzen. In dem Abschnitt über das Zoll-, Post- und Telegraphenwesen werden nur die eigenen Einnahmen des Reiches bezeichnet unter gleichzeitiger nachdrücklicher Hervorhebung ihres Verwendungszweckes:

> »Bestreitung der gemeinschaftlichen Ausgaben für das Kriegs-, See- und Konsulatswesen.« (Art. 38 u. 48.)

Dennoch wird in diesem Entwurf hinsichtlich der vorgesehenen Finanzverfassung des neuen Bundes ein entschiedener Schritt vorwärts getan. Zwei große eigene Einnahmequellen — das ist der Unterschied gegenüber den Grundzügen — werden

dem Bunde zugewiesen. Die vom Zollverein übernommenen Zölle und Verbrauchssteuern unter Hinzutritt der Salzsteuer sowie die Überschüsse des Post- und Telegraphenwesens sollen in die Bundeskasse fließen.

Mit dieser Beschränkung der Ausgaben des Bundes, vornehmlich auf das Kriegs-, See- und Konsulatswesen, bezweckte Bismarck, wie Laband treffend dargelegt hat,

> »die Regierungen und Bevölkerungen der deutschen Staaten darüber zu beruhigen, daß ihr Eintritt in den Bund ihnen keine Lasten auflegen werde, welche nicht im wesentlichen durch Entlastungen von notwendigen Ausgaben kompensiert werden«[1]).

Für den Fall aber — den Bismarck keineswegs übersehen hatte, — daß die Erträge der genannten Einnahmequellen zur Deckung der Wehrausgaben nicht ausreichen würden, schlug er in dem preußischen Entwurf die Erhebung von Matrikularbeiträgen vor. Er sah jedoch nicht Matrikularbeiträge in unbegrenzter Höhe vor, sondern nur insoweit, als die Summe von 225 Talern für den Kopf der Friedensstärke, die verfassungsgemäß dem Bundesfeldherrn zur Verfügung gestellt werden mußte, aus den gemeinschaftlichen Einnahmen nicht gedeckt würde, sollte die Differenz durch Matrikularbeiträge beigebracht werden.

Aus dieser seitens der preußischen Regierung eingebrachten Verfassungsvorlage entstand in den Beratungen der Bevollmächtigten der durch die Bundesverträge des Jahres 1866 zum Norddeutschen Bund vereinigten 22 Regierungen der Entwurf der Verfassung des Norddeutschen Bundes. Er ging am 6. März 1867 als Vorlage der verbündeten Regierungen an den verfassungvereinbarenden Reichstag des Norddeutschen Bundes. Inhaltlich rückt die Vorlage einen kleinen Schritt weiter vom Staatenbunde ab. Die Zuständigkeit der Bundesgesetzgebung war auf »die für Bundeszwecke zu verwendenden indirekten Steuern« — Art. 4, Ziffer 2 — ausgedehnt und ein selbständiger Abschnitt (XII) über die Bundesfinanzen dem Entwurf einverleibt worden. Dieser faßte jedoch den finanzrechtlichen Inhalt der Verfassung keineswegs znsammen, sondern beschränkte sich auf folgende drei Artikel:

> Art. 65. Abgesehen von dem durch Art. 58 bestimmten Aufwande für das Bundesheer und die zu demselben gehörigen Einrichtungen, sowie von dem Aufwande für die Marine (Art. 50), werden die gemeinschaftlichen Ausgaben

[1]) Laband, Direkte Reichssteuern, 1908, S. 8.

im Wege der Bundesgesetzgebung und, sofern sie nicht eine nur einmalige Aufwendung betreffen, für die Dauer der Legislaturperiode festgestellt.

Art. 66. Zur Bestreitung aller gemeinschaftlichen Ausgaben dienen zunächst die aus den Zöllen, den gemeinsamen Steuern und dem Post- und Telegraphenwesen fließenden gemeinschaftlichen Einnahmen. Insoweit dieselben durch diese Einnahmen nicht gedeckt werden, sind sie durch Beiträge der einzelnen Bundesstaaten nach Maßgabe ihrer Bevölkerung aufzubringen, welche von dem Präsidium nach dem Bedarf ausgeschrieben werden.

Art. 67. Über die Verwendung der gemeinschaftlichen Einnahmen und der Beiträge der Einzelstaaten ist von dem Präsidium dem Bundesrate und dem Reichstage Rechnung zu legen.

Der damalige preußische Finanzminister von der Heydt[1]) war der Verfasser dieser drei Artikel, deren dürftiger, konstitutioneller Gehalt charakteristisch für den Mann ist, der sich zuerst weigerte, die preußische budgetlose Ära mitzumachen, um nachher ihr Finanzminister zu werden.

Samt den sich an mehreren anderen Stellen der Verfassung zerstreut findenden Bestimmungen waren hiernach dem Finanzwesen des Bundes immer noch sehr enge Grenzen gezogen. Als Ausgaben waren in erster Linie der Aufwand für das Bundesheer und die Kosten der Gründung und Erhaltung der Kriegsflotte und der damit zusammenhängenden Anstalten vorgesehen. Daneben wurde noch auf sonstige, gemeinschaftliche Ausgaben verwiesen, die, sofern es sich nicht nur um einmalige handelte, für die Dauer der ganzen Legislaturperiode durch die Bundesgesetzgebung festgestellt werden sollten. Als Einnahmen waren die Erträge der Zölle und der gemeinsamen Verbrauchssteuern, sowie die Überschüsse der Post- und Telegraphenverwaltung in Aussicht genommen. Art. 32 (35) nennt als Gegenstände der gemeinsamen Verbrauchsbesteuerung Zucker, Branntwein, Salz, Bier und Tabak. Der Zucker war bereits seit 1841/44 einer Zollvereinssteuer unterworfen, während die Besteuerung der übrigen angeführten Artikel noch nicht lange dem Zollverein übertragen war. Sie waren bis dahin jedoch schon seit längerer Zeit in größeren Steuergemeinschaften einheitlich erhoben worden. Darüber hinaus war dem Bunde eine Befugnis, neue Finanzquellen zu er-

[1]) Näheres Bergengrün, Staatsminister August von der Heydt, S. 347. Leipzig 1908.

schließen oder gar bereits fließende den Einzelstaaten zu entziehen, nicht zugestanden. Das erhellt nicht nur aus Art. 32 und 34 des Entwurfs, sondern auch aus den Erklärungen des großherzoglich hessischen und des kgl. sächsischen Bundeskommissars geht einwandfrei hervor, daß das Wort gemeinsame Steuern in Art. 66 ebenso wie die allgemeine Kompetenzabgrenzung in Art. 4, Abs. 2 (die für Bundeszwecke zu verwendenden indirekten Steuern) nur eine Rückverweisung auf Art. 32 (jetzt 35), nicht aber eine Ermächtigung, neue indirekte Steuern in Anspruch zu nehmen, sein sollte[1]).

Aus den genannten Einnahmen sollte das Bundespräsidium die verfassungsmäßig oder gesetzlich festgestellten Ausgaben bestreiten, und etwaige Fehlbeträge sollten nach Maßgabe der Bevölkerung von den einzelnen Bundesstaaten eingezogen werden.

Als ganz besonders charakteristisch aber ist hervorzuheben, daß zwar eine jährliche Rechnungslegung über die Verwendung der gemeinschaftlichen Einnahmen und der Beiträge der Einzelstaaten vorgesehen, aber die in allen konstitutionellen Staaten übliche regelmäßige Budgetaufstellung nicht in Aussicht genommen war.

Ein Einnahmebewilligungsrecht war nach dem Vorbild der preußischen Verfassung im Gegensatz zum Verfassungsrecht der süddeutschen Staaten der Volksvertretung nach keiner Richtung hin zugestanden worden. Selbst die Feststellung des durch Matrikularbeiträge zu deckenden Fehlbetrages war nicht dem Reichstag vorbehalten. Des weiteren war der wichtigste und umfangreichste Teil des Budgets, der Militär- und Marineetat, durch gesetzliche Festlegung der Bewilligung des Reichstages überhaupt gänzlich entzogen.

Das ganze Budgetrecht des Reichstags sollte sich auf die Bewilligung der sonstigen, sehr geringfügig gedachten Ausgaben für jede Legislaturperiode, also für je drei Jahre beschränken. Auch die Erfurter Unionsverfassung (§ 101) hatte im Gegensatz zum Frankfurter Verfassungsentwurf (§ 103) dreijährige Bewilligungsperioden vorgesehen. Man ging eben, wie schon dargelegt, von der Vorstellung aus oder wollte sie wenigstens bei den Einzelstaaten erwecken, daß die ordentlichen Ausgaben sich lediglich auf den Aufwand für Heer und Marine beschränken würden. Alle sonstigen Ausgaben wurden als so nebensächlich und un-

[1]) Verhandlungen des konstituierenden Reichstags, 20. März 1867. S. 274 und 9. April 1867, S. 649.

bedeutend hingestellt, daß es gar nicht nötig erschien, sie auf ein Budget zu bringen.

Von einem konstitutionellen Budgetrecht war hiernach im Verfassungsentwurf nicht die Rede. Für Heer und Marine waren eiserne Etats vorgesehen, und was daneben an Ausgabebewilligungsrechten übrig blieb, beschränkte sich auf außerordentliche Bewilligungen und die bescheidenen Ausgaben für die Verwaltung und das Konsulatswesen.

Schon bei der Generaldebatte, die fast ausschließlich von budgetrechtlichen Gedanken getragen wurde, fand das Ausgabebewilligungsrecht des Reichstags die Anerkennung der verbündeten Regierungen. Das Pauschquantum des Militäretats sollte nur für eine Übergangsperiode gefordert werden, und hinsichtlich der Marine wurde überhaupt auf jede Einschränkung des Budgetrechts verzichtet. Die preußische Vorlage an die verbündeten Regierungen hatte nur die Vereinbarung eines Normaletats vorgesehen, während die Vorlage an den Reichstag sagte:

> »Als Maßstab der Beiträge zur Gründung und Erhaltung der Kriegsflotte und der damit zusammenhängenden Anstalten dient die Bevölkerung. Ein Etat für die Bundesmarine wird nach diesem Grundsatze mit dem Reichstag vereinbart.« (Art. 50, Abs. 3. u. 4.)

Der konstituierende Reichstag wählte statt dessen die Fassung:

> »Der zur Gründung und Erhaltung der Kriegsflotte und der damit zusammenhängenden Anstalten erforderliche Aufwand wird aus der Bundeskasse bestritten.« (Art. 53, Abs. 3.)

Hinsichtlich des Militäretats einigte man sich in der sogenannten Vorberatung unter nachdrücklicher Ablehnung des Aeternats auf ein Pauschquantum bis zum 31. Dezember 1871, um freilich in der Schlußberatung auf Bismarcks entschiedenes Auftreten hin noch den Zusatz zu genehmigen, daß dieses Pauschquantum solange festgehalten werde, bis es durch ein Bundesgesetz abgeändert sei. (Art. 62.)

Die Spezialberatung brachte überhaupt wesentliche prinzipielle Verbesserungen des Budgetrechts, um die sich vor allem der Abgeordnete Miquel hervorragend verdient machte. Bedeutsam war zunächst der Antrag Baumstark-Braun, durch den im Art. 4 Ziffer 2 das Wort indirekte gestrichen wurde. Der erstere begründete seinen Antrag mit den Mängeln des Matrikelwesens, die möglicherweise zu einer Lähmung der Zentralgewalt führen

könnten. Und letzterer fügte hinzu, man wolle sich durch den Antrag bloß »freie Hand schaffen, ob außer den indirekten Steuern entweder Matrikularbeiträge oder eine direkte Reichssteuer zur Bestreitung der Bundesausgaben zu erheben sein würden«. Ähnlich bemerkte Graf Schwerin, daß durch die Streichung alles vorbehalten bleibe,

> »so kann entweder durch Matrikularbeiträge die Steuer aufgebracht werden, oder aber es bleibt uns die Befugnis, näher in Erwägung zu ziehen, ob schon jetzt der Zeitpunkt gekommen sein möchte, statt der Matrikularbeiträge die direkte Besteuerung im Bundesgebiete zu gestatten.«

Der Abgeordnete Gumbrecht befürwortete schließlich den Antrag deshalb, weil nichts die Mitglieder des Bundes enger verbinde als eine gemeinsame Steuer, wobei er zweifellos wie die übrigen Redner des Hauses an eine direkte Steuer dachte, da die Erträge der Verbrauchssteuern dem Bunde durch den Entwurf bereits zugesichert waren.

Eine vollständige Umgestaltung erfuhr durch Miquels Initiative der Abschnitt über das Bundesfinanzwesen. An Stelle der drei dürftigen Artikel 65/67 der Vorlage traten die Artikel 69 bis 73. Durch den erstgenannten wurde die jährliche Bewilligung der Einnahmen und Ausgaben im Gegensatz zur Feststellung »für die Dauer der Legislaturperiode« vorgeschrieben und gleichzeitig dem Reichstag die notwendige Ergänzung des Budgetrechtes, die Rechnungskontrolle, zugestanden. Zwar hatte der Entwurf bereits die Rechnungslegung vorgesehen, nach Miquels Antrag aber mußte dieses nunmehr »zur Entlastung jährlich« geschehen. Die Verantwortlichkeit des Bundeskanzlers wurde somit ausdrücklich hervorgehoben.

Wichtiger noch war die Abänderung des Art. 66 (jetzt Art. 70). Dieser wies dem Bund zur Deckung seines außerordentlichen Finanzbedarfs drei Quellen zu, 1. die Zölle und Verbrauchsabgaben, 2. die gemeinschaftlichen Einnahmen aus Post- und Telegraphenwesen und 3. die Matrikularbeiträge. Letztere aber waren nur als subsidiäres Bedarfsdeckungsmittel gedacht, das nur insoweit in Anspruch genommen werden sollte, als die Einnahmen aus den Zöllen, den Verbrauchssteuern, dem Post- und Telegraphenwesen einschließlich etwaiger Überschüsse der Vorjahre und abgesehen von dem durch Anleihen zu deckenden Bedarf zur Bestreitung der gemeinschaftlichen Ausgaben, nicht ausreichten. Mit Bezug auf diese nicht durch die laufenden Einnahmen gedeckten

Ausgaben sagte der Verfassungsentwurf: »Sie sind durch Beiträge der einzelnen Bundesstaaten nach Maßgabe ihrer Bevölkerung aufzubringen.« Auf Antrag des Abgeordneten Miquel wurde jedoch durch den Zusatz: »Solange Bundessteuern nicht eingeführt sind«, auch an dieser Stelle der Verfassung zum Ausdruck gebracht, daß die Matrikularbeiträge nach der Meinung des konstituierenden Reichstags nur provisorischen Charakters sein sollten.

Es ist in späteren Deutungen oft versucht worden, dem Reich die Berechtigung zur Einführung direkter Steuern abzusprechen. Demgegenüber kann nicht nachdrücklich genug betont werden, daß dem Reich diese Kompetenz durchaus zusteht. Der preußische Finanzminister von der Heydt, der den Abschnitt über das Bundesfinanzwesen entworfen und an allen Abänderungen teilgenommen hatte, sagte am 21. März 1869 im Reichstag, Matrikularbeiträge seien im konstituierenden Reichstag nur unter dem ausdrücklichen Vorbehalt angenommen worden,

> »soweit nicht eine direkte Besteuerung eingeführt werden möchte«.

Bei der Beratung selbst äußerte er sogar:

> »Man kann verschiedener Meinung darüber sein, wie die Matrikularbeiträge einzuziehen seien, entweder durch direkte Steuern oder durch die Aufforderung der betreffenden Staaten, diese Matrikularbeiträge einzuziehen«[1]).

Nach dem Verfassungsentwurf war es zweifelhaft, ob die Matrikularbeiträge überhaupt der Feststellung seitens des Reichstags unterlagen. Sie sollten vom Präsidium nach dem im Laufe des Jahres sich herausstellenden Bedarf *ausgeschrieben* werden. Mehrere Amendements suchten diesen Zweifel ausdrücklich zu beseitigen, so der Antrag Erxleben und Genossen:

> »Diese Matrikularbeiträge werden auf Grund der vom Bundesrate und Reichstag erfolgten Bewilligung vom Bundespräsidium ausgeschrieben. Einer Bewilligung der Landtage (Ständekammern) in den einzelnen Bundesstaaten bedürfen sie nicht.«

Das Miquelsche Amendement beantragte demgegenüber, daß die Matrikularbeiträge im Wege der Bundesgesetzgebung festgestellt und durch das Präsidium ausgeschrieben werden sollten. In der Schlußberatung wurde durch den Antrag des Grafen Stolberg zu Wernigerode diese Bestimmung einfach dahin formuliert, daß die Ausschreibung der Matrikularbeiträge bis zur Höhe des

[1]) Verhandlungen des konstituierenden Reichstags v. 9. April 1867, S. 639.

budgetmäßigen Betrages durch das Präsidium zu erfolgen habe. In seiner endgültigen Fassung mit Berücksichtigung der durch Erweiterung des Norddeutschen Bundes zum deutschen Reich veranlaßten redaktionellen Änderungen erhielt dementsprechend der Art. 70, der die staatsrechtliche Grundlage für die Deckung des Reichsfinanzbedarfs bildet, folgenden Wortlaut:

> »Zur Bestreitung aller gemeinschaftlichen Ausgaben dienen zunächst die etwaigen Überschüsse der Vorjahre, sowie die aus den Zöllen, den gemeinschaftlichen Verbrauchssteuern und aus dem Post- und Telegraphenwesen fließenden gemeinschaftlichen Einnahmen. Insoweit dieselben durch diese Einnahmen nicht gedeckt werden, sind sie, solange Reichssteuern nicht eingeführt sind, durch Beiträge der einzelnen Bundesstaaten nach Maßgabe ihrer Bevölkerung aufzubringen, welche bis zur Höhe des budgetmäßigen Betrages durch den Reichskanzler ausgeschrieben werden.«

Nicht wenig hatte der verfassungberatende Reichstag des Norddeutschen Bundes für die Gestaltung des Reichsfinanzrechtes erreicht. Der wichtigste Fortschritt war zweifellos der, daß dem Bunde prinzipiell und unbeschränkt das Recht, direkte und indirekte Steuern einzuführen, somit auch Landessteuern an sich zu ziehen, eingeräumt worden war. Der Weg für den Ausbau des Reichsfinanzwesens war freigelegt worden, und im Reichstag zweifelte eigentlich niemand daran, daß es eine der nächsten und wichtigsten Aufgaben sein werde, dem jungen Bundesstaat in einem starken Finanzwesen die sichere Grundlage seiner Wirtschaftsführung zu geben. Aber auch hinsichtlich der künftigen formellen Ordnung wies die verabschiedete Verfassung gegenüber der Vorlage manchen Fortschritt auf. Der dem verfassungberatenden Reichstag vorgelegte Entwurf hatte sich im Gegensatz zu den Verfassungsentwürfen der 48er Jahre von allen programmatischen Forderungen, die so schön klingen und so wenig besagen, völlig freigehalten. Und in diesem Sinne erfolgte auch der Ausbau des Verfassungswerkes seitens des Reichstages. Hatte man im Frankfurter Parlament den größten Teil der Beratungen den Grundrechten gewidmet, so waren es im konstituierenden Reichstag des Norddeutschen Bundes budgetrechtliche Fragen, die durchaus im Vordergrund der Erörterungen standen. Man war in den letzten 20 Jahren nüchterner, aber auch praktischer geworden. Nicht allgemeine Grund- und Menschenrechte, sondern

starke, materielle Bande, derart wie sie im Zollverein erprobt worden waren, sollten die Glieder des neuen Bundes umschlingen: ein gemeinsames Recht und ein gemeinsames Heer, gemeinsame Zölle und Steuern, gemeinsame Münzen, Maße und Gewichte, ein gemeinsames Post- und Telegraphenwesen usf. Fast jeder Verfassungsartikel sprach die politische Zusammengehörigkeit des deutschen Volkes auf ihren wirtschaftlichen Nenner gebracht aus. Zwar war auch, was den wirtschaftlichen Inhalt der Verfassung des Norddeutschen Bundes anbetrifft, die Frankfurter Vorlage vielfach Vorbild gewesen, was aber in dieser Wünsche waren und sein mußten, sollte jetzt in weitem Maße Wirklichkeit werden. Nicht alle Keime freilich, die in die Verfassung hineingelegt worden waren, entwickelten sich in der Folge, nicht alle Felder, die bestellt werden sollten, wurden alsbald beackert; die Bundesverfassung gab nur den Bauplan; der Zukunft mußte es überlassen bleiben, den Bau auszuführen.

Da wurde nun gar manches anders, als wie es gedacht und vorgesehen war. Das zeigt uns die Geschichte des Reichsfinanzwesens mit ganz besonderer Deutlichkeit. Kein anderer Teil des von den norddeutschen Regierungen dem konstituierenden Reichstag vorgelegten Verfassungsentwurfs hat eine so eingehende Beratung und so gründliche Umgestaltung erfahren als die auf das Finanzwesen bezüglichen Verfassungsartikel. Dazu trug nicht nur das Bewußtsein bei, daß das Finanzwesen das Rückgrat des modernen Staates sei, sondern vor allem die Erkenntnis, daß die Finanzrechtssätze der Verfassung die wichtigste Stütze des Konstitutionalismus seien. Das war eine Erfahrung, die die preußische Konfliktszeit, die noch in aller Gedächtnis war, den liberalen Parteien besonders nahe gebracht hatte. Sie kämpften deshalb vor allem für die Gewährung konstitutioneller Garantien, während von den Rechtsparteien vor allem Gewicht auf die Erlangung föderativer Garantien gelegt wurde. Denn sie hielten nicht mit Unrecht die Gestaltung des Finanzwesens für den Ausdruck des Grades der Verschmelzung der Bundesglieder. Das Resultat der mannigfachen, einander widerstreitenden Tendenzen war wie so oft ein Kompromiß, bei welchem es jedoch gelang, im wesentlichen die konstitutionellen Forderungen zur Geltung zu bringen.

Wenn jedoch später die Entwicklung des Finanzwesens ganz anders verlief, als es sich jene Männer, die im konstituierenden Reichstag des Norddeutschen Bundes der Bundesverfassung ihre endgültige Gestalt gaben, gedacht haben, so ist das nur eine Folge

der Verschiebung der politischen Kräfte, wie sie in einem Zeitraum von zwölf Legislaturperioden unvermeidlich ist. Denn den aus einer veränderten politischen Machtverteilung resultierenden Tendenzen vermögen auf die Dauer auch Verfassungsbestimmungen, und wenn sie noch so klar und unzweideutig gefaßt sind, nicht standzuhalten.

Drittes Kapitel.

Die Zoll- und Steuerpolitik des Zollparlamentes.

Als die ersten Befürchtungen, die die Ereignisse des Sommers 1866 bei vielen Patrioten, nicht nur bei »Großdeutschen«, hervorriefen, sich etwas gelegt hatten, da war die nächste Sorge die gewesen, die deutschen Regierungen zur Aufrechterhaltung des Zollvereins zu bewegen. Die Handelskammern aus ganz Deutschland schlossen sich diesen Bestrebungen an. In allen deutschen Gauen hatte man die Bedeutung des Zollvereins längst erkannt und seinen Segen hundertfach am eigenen Leibe verspürt. Er war das Band, das 33 Millionen Deutscher eng verknüpft hielt, die Brücke, über die die Annäherung, die Verständigung und schließlich die Einigung von Süd und Nord erfolgen sollte.

In der Geschichte dieses Vereins bildet der Vertrag vom 8. Juli 1867 zwischen dem Norddeutschen Bund einerseits, Bayern, Württemberg, Baden und Hessen andererseits, der heute noch in wesentlichen Teilen Reichsrecht ist, den bedeutungsvollsten Markstein. Alle früheren Stufen der Entwicklung waren eigentlich nur Gebietserweiterungen gewesen; jetzt sollte er auf neuer, gänzlich veränderter Grundlage errichtet werden.

Durch Vertrag vom 22. März 1833 zwischen dem preußisch-hessischen und dem bayrisch-württembergischen Verein war die erste Zolleinigung zwischen Nord und Süd vollzogen worden. Acht Tage später schloß sich Sachsen an, und nach weiteren vierzehn Tagen folgten die meisten thüringischen Staaten. Die weitere Abrundung des Zollgebietes brachten die Verträge mit Hessen-Homburg v. 20. Febr. 1835, Baden v. 12. Mai 1835, Nassau v. 10. Dez. 1835, Frankfurt v. 2. Jan. 1836. Bis zum Jahre 1841 folgte dann noch der Anschluß einer Reihe kleinerer Gebietsteile: Anhalt, Lippe-Detmold, Pyrmont usw. und endlich eine wichtige Erweiterung im Nordwesten durch den Beitritt Braunschweigs. Mit dem Hinzutritt

Hannovers und Oldenburgs vom Jahre 1854 ab war die Zolleinigung Deutschlands mit Ausschluß Österreichs und einiger Seegebiete (die Hansestädte, die beiden Mecklenburg, Holstein und Lauenburg) vollzogen.

Waren zur Abrundung nach außen rund zwanzig Jahre gebraucht worden, so vollzog sich der Fortschritt in der inneren Entwicklung noch langsamer. Jede Erneuerung der Zollvereinsverträge war der Abschluß einer Krise, von der zum voraus niemand hätte sagen können, ob sie nicht mit einer Katastrophe endigen würde. Aus der letzten Krisis, die, wie die vorhergehende, in dem politischen Gegensatz zwischen Österreich und Preußen wurzelte, konnte die bisherige norddeutsche Führermacht nur durch Anlehnung an die Westmächte — Abschluß des Handelsvertrags mit Frankreich — ungeschwächt hervorgehen. Dann kam das Jahr 1866 und mit ihm eine, vorerst freilich noch nicht vorauszusehende Umgestaltung des Zollvereins, die in ihrer weiteren Wirkung das Wirtschaftsleben Deutschlands so einschneidend berühren sollte, wie es nur eben die Schaffung des Zollvereins selbst getan hatte.

Bis zur Gründung des Norddeutschen Bundes hatte sich die preußisch-deutsche Zollpolitik — von einer geringen Unterbrechung in den vierziger Jahren abgesehen — stets in den Bahnen eines maßvollen Freihandels bewegt. In den weiten Gebieten des Nordens und Ostens Deutschlands mit ihrer überschüssigen landwirtschaftlichen Produktion, dem Mangel an Bodenschätzen, ohne jede Aussicht auf die Entwicklung einer irgendwie bedeutenden Industrie, waren Konsumenten- und Produzenteninteressen in gleicher Weise auf den Freihandel gerichtet. Zudem hatten in der preußischen Beamtenschaft jene Männer die Führung, die noch zu den Füßen Jakob Christian Kraus gesessen hatten, der als erster in Deutschland die Lehren von Adam Smith verkündete. Sie waren nun bestrebt, wie schon vorher in der Agrar- und Gewerbegesetzgebung, so auch in der Handelspolitik liberale Ideen zu verwirklichen. Es war mithin selbstverständlich, daß Preußen, wo die Bedürfnisse der Mehrzahl seiner Bevölkerung — die Stimmen der rheinischen Fabrikanten blieben jahrzehntelang ungehört — und die Forderung der wissenschaftlichen Lehre das Gleiche verlangten, zunächst auch aus wirtschaftlichen Gründen, wie später aus politischen, dem Freihandel zuneigte.

Die gleichen Interessen wie Preußen aber hatten — ausgenommen in der Hauptsache nur das Königreich Sachsen — die

meisten nord- und mitteldeutschen Staaten. Nur in Süddeutschland machte sich, wie am Rhein und in Sachsen, schon frühzeitig eine in der Publizistik durch Fr. List, in der Politik vor allem durch Moritz Mohl vertretene starke, schutzzöllnerische Strömung bemerkbar, und bei keiner Erneuerung des Zollvereinigungsvertrages versäumten die Schutzzollinteressenten, sich zu melden, aber immer mit nur geringem Erfolg. Bis in den fünfziger Jahren konnte ihren Wünschen nicht stattgegeben werden, weil es vorerst noch gelingen mußte, neben einer Reihe kleinerer Staaten, vor allem den fest zum Freihandel haltenden Steuerverein Hannover und Oldenburg — Braunschweig war früher schon gewonnen worden — in den Zollverein einzubeziehen. Sein Anschluß vollzog sich schon unter dem Einfluß jener politischen Motive — Kampf um die Vorherrschaft in Deutschland — die weiterhin für die Verfolgung des Freihandels bestimmend sein sollten.

Auch das Jahr 1866 brachte in dieser Hinsicht anscheinend noch keine Änderung. In den Friedensverträgen mit den süddeutschen Staaten wurde die Fortdauer des Zollvereins unter Festsetzung einer sechsmonatlichen Kündigungsfrist zwar ausgesprochen, aber gleichzeitig vereinbart, daß unmittelbar nach den Friedensschlüssen in neue Verhandlungen eingetreten werden solle. Da verfassungsgemäß der Norddeutsche Bund ein Zollgebiet bildete, mithin der Zollverein innerhalb desselben eine bleibende Einrichtung war, konnte die Verständigung mit den süddeutschen Staaten nur im Anschluß an den Norddeutschen Bund und im Rahmen seiner Organisation erfolgen. Das Ergebnis der zwischen dem Norddeutschen Bund und den süddeutschen Staaten gepflogenen Verhandlungen war der Zollvereinigungsvertrag vom 8. Juli 1867, der dem Zollverein eine wesentlich neue Gestalt gab.

Die Bedingung seiner Ratifikation war der Abschluß eines Schutz- und Trutzbündnisses der süddeutschen Staaten mit dem Norddeutschen Bund. Nicht nur Preußen, sondern auch der Reichstag vertrat den Standpunkt, daß es ohne Bündnis für die süddeutschen Staaten keinen Eintritt in den Zollverein gebe[1]). Unter diesem Druck gaben die süddeutschen Landtage ihre Zustimmung zu den Bündnisverträgen. Damit war auch der Zollvereinigungsvertrag und die neue Organisation des Zollvereins besiegelt. Die Gesetzgebung über das Zollwesen und die gemeinsamen Verbrauchssteuern wurde dem Zollparlament — gebildet

[1]) Vgl. Verhandlungen des Reichstags des Norddeutschen Bundes, 16. Sitzung vom 8. Oktober und Beschluß in der 30. Sitzung vom 26. Oktober 1867.

aus dem Reichstag des Norddeutschen Bundes und den Abgeordneten Süddeutschlands — und dem Zollbundesrat übertragen. An Stelle der früheren Einstimmigkeit sämtlicher Regierungen sollten nunmehr Majoritätsbeschlüsse dieser beiden Körperschaften entscheiden.

Die Vereinskontrolle wurde in die Hände des Zollvereinspräsidiums Preußen gelegt. Gleichzeitig erfuhr durch die Aufnahme Schleswig-Holsteins, Lauenburgs, der beiden Mecklenburg und der freien Hansestadt Lübeck das Vereinsgebiet eine beträchtliche Erweiterung.

Die neue Institution wurde allseitig freudig begrüßt. Das Zollparlament war die Hoffnung aller Patrioten. Glaubte man doch, daß die deutsche Frage auf geraume Zeit hinaus sich mit dieser Lösung begnügen müsse. Im Zollparlament aber konnten wenigstens die wirtschaftlichen Interessen ganz »Kleindeutschlands« zu Worte kommen. Das kam auch den Schutzzöllnern zugute, die sich damals ausschließlich aus Industriezollinteressenten zusammensetzten. Aus den verschiedenen Teilen Deutschlands und den verschiedenen politischen Lagern fanden sie sich zusammen und versuchten, sich Gehör und Einfluß zu verschaffen. Doch im Zollparlament waren ihre Bestrebungen noch ohne jeden Erfolg, und sie wären es voraussichtlich noch lange gewesen, wenn sie nicht bald nach der Reichsgründung ganz unerwartet Zuzug aus einem bisher feindlichen Lager erhalten hätten. Doch davon später.

Delbrück, der seit dem Jahre 1848 die preußische Handelspolitik und damit auch die des Zollvereins leitete, übernahm auch die handelspolitische Führung des auf konstitutioneller Grundlage erneuerten Zollvereins. Durch den nach langen Kämpfen vom 1. Juli 1865 ab in Kraft getretenen Handelsvertrag zwischen dem Zollverein und Frankreich vom 2. August 1862 und jenem mit Österreich vom 11. April 1865 war die deutsche Handelspolitik für die nächsten zwölf Jahre auf den Freihandel festgelegt. Delbrück erblickte nunmehr seine Aufgabe in dem konsequenten Ausbau und der Vollendung des Freihandelsystems, obwohl die politischen Notwendigkeiten, die 1862 zum Anschluß an die Handelspolitik der Westmächte gezwungen hatten, in Fortfall gekommen waren. Denn das zäh verfolgte Ziel der preußisch-deutschen Politik, die Ausschaltung Österreichs aus Deutschland, war mit der Schlacht von Königgrätz und dem Nikolsburger Präliminarfriedensvertrag erreicht worden. Der alte Dualismus

war aufgehoben, Berlin jetzt Mittelpunkt der deutschen Politik; die deutsche Frage war im Sinne der kleindeutschen Partei gelöst worden.

Drei große Zoll- und Steuervorlagen gingen dem Zollparlament schon in seiner ersten Session zu: der Handels- und Zollvertrag mit Österreich, das Tabaksteuergesetz und der Gesetzentwurf betr. die Abänderung des Vereinszolltarifes. Der letztere stand mit der erstgenannten Vorlage in einem gewissen Zusammenhang. Beide zeigten die Richtung an, in der sich die Zollpolitik des Vereins weiterhin bewegen sollte. Zwei Ziele standen im Vordergrund: die durchgreifende Vereinfachung des Tarifs und die Beseitigung oder Herabsetzung der Zölle auf Gegenstände des notwendigen Lebensbedarfes. Demgemäß sollten alle Tarifsätze, die nicht von wesentlicher finanzieller oder wirtschaftlicher Bedeutung waren oder die notwendige Lebensmittel belasteten, in Fortfall kommen. In diesem Sinne verminderte der vorgelegte Tarifentwurf die 37 Hauptabteilungen des Tarifs auf 30 und die 203 Unterabteilungen auf 145. Gleichzeitig wurden für 45 bisher zollpflichtige Warengruppen völlige Zollfreiheit und für 12 Warengattungen wesentliche Zollherabsetzungen beantragt.

Es sind überaus feinsinnige Denkschriften, die diesen Entwurf und die Vorlagen der folgenden Jahre begleiten. In einer fast philosophischen Betrachtungsweise werden die Änderungen der trockenen Tarifposten in Zusammenhang mit der wirtschaftlichen und kulturellen Entwicklung begründet. Aber auch gleich großzügig wie kurzsichtig wurden die zweifellos richtigen Ziele als kategorische Imperative der Wirtschaftspolitik hingestellt. Das aber war die Schwäche der Tarifpolitik des Zollvereins, und die Industrie lehnte sich schon jetzt mit guten Gründen dagegen auf. Maßvoll und geschäftsklug erklärte der Handels- und Gewerbeverein vom Rheinland und Westfalen:

> »Der bestehende Tarif des Zollvereins ist in vielen Positionen abänderungsbedürftig, jedoch erscheint es notwendig, keine Position zu ändern, ohne entsprechende Änderungen in andern Positionen oder in den Tarifen des Auslandes zu Gunsten des Zollvereins«.

Die ersten Zollherabsetzungen und Zollbefreiungen brachte im Anschluß an den Vertrag von 1865 die Zoll- und Handelsvereinigung mit Österreich. Der sich hierdurch für den Zollverein ergebende Einnahmeausfall wurde auf jährlich 1 237 000 Taler geschätzt, während man durch die Abänderung des Vereinszolltarifes

eine Verringerung der Einnahmen um 275 000 Taler erwartete. Der gesamte Ausfall von rund anderthalb Millionen Taler sollte durch eine Erhöhung der Tabaksteuer und die Einführung des Petroleumzolles gedeckt werden.

Die beantragten freihändlerischen Tarifänderungen fanden nur seitens einiger süddeutscher Abgeordneten Widerspruch. Weitaus die Mehrheit der Mitglieder des Zollparlaments vertrat den Freihandel. Es fehlte selbst nicht an noch weitergehenden Forderungen. Schon tauchte der Antrag auf Beseitigung der Eisenzölle auf, die bald eine so bedeutsame Rolle in der Entwicklung der deutschen Zolltarifpolitik spielen sollten. Liest man heute die Verhandlungen der drei kurzen Sessionen des Zollparlaments, so kann man sich oft eines leisen Erstaunens nicht erwehren ob des blinden Glaubenseifers, mit dem damals einzelne Fanatiker ihre freihandelspolitische Anschauung zum Ausdruck brachten. So sagte z. B. der Abgeordnete von Thadden, nachdem er sich als Konservativer vorgestellt hatte:

> »Ich habe gesagt konservativ und deshalb Freihändler; denn ich bin der Meinung, daß ein jeder Schutzzoll ein Eingriff ist in die natürlichen Preise und also in das Eigentumsrecht ist, und hasse um so aufrichtiger diese Rechtsverletzung, als ich der ackerbautreibenden Bevölkerung angehöre«[1]).

Der doktrinäre Eifer ging soweit, daß man auch bloße Finanzzölle, so vor allem den als Ersatz für den zu erwartenden Einnahmeausfall geforderten Petroleumzoll und die Erhöhung des Tabakzolles ablehnte. Freilich spielten hierbei, wie schon erwähnt wurde und später noch zu zeigen sein wird, auch konstitutionelle Gründe eine Rolle. Die Folge war, daß nur der Handels- und Zollvertrag mit Österreich zustande kam, während die Regierung die Vorlage betr. die Abänderung des Vereinszolltarifes infolge der Ablehnung der genannten Zölle zurückzog. Der Tabaksteuerentwurf wurde zwar angenommen, aber nur in stark abgeänderter Form. Der Bundesrat hatte beantragt, den Einfuhrzoll von vier auf sechs Taler zu erhöhen und gleichzeitig die Sätze der nach der Bonität des benutzten Bodens abgestuften Flächensteuer im Durchschnitt zu verdoppeln, so daß an Stelle des bisherigen Maximalsatzes von sechs Talern für den preußischen Morgen ein solcher von zwölf Talern getreten wäre. Auf Antrag des Abgeordneten Twesten wurde

[1]) Verhandlungen des Deutschen Zoll-Parlaments, 20. Mai 1868, S. 314.

die Zollerhöhung völlig fallen gelassen und die Sätze der inländischen Steuer auf den Einheitssatz von sechs Talern für jeden Morgen bebauter Fläche festgesetzt. Bei den Abgeordneten des Norddeutschen Bundes war sogar große Neigung vorhanden, den durch die Spannung zwischen inländischer Besteuerung und Zollsatz gegebenen Zollschutz überhaupt zu beseitigen, da er nur einen künstlichen Anreiz zum Tabakbau gebe auf Bodenarten, die besser anderen Zwecken zugeführt würden.

Schon jetzt zeigte sich, daß auf die Dauer diese Verhältnisse nicht haltbar sein würden. Die Beschlüsse des Zollparlaments waren sowohl bestimmend für die Etatgestaltung im Norddeutschen Bund wie in den Einzelstaaten. Statt des einen »Vollparlaments«, das die große Mehrheit in Deutschland ersehnte, hatte man jetzt drei neben- und wohl auch gegeneinander arbeitende Parlamente. Das war des Guten entschieden zu viel!

In der zweiten Session des Zollparlaments 1869 kehrten Tarifnovelle und Petroleumzoll wieder. Erstere unterschied sich von der vorjährigen in der Hauptsache nur durch die Aufnahme von Zollermäßigungen auf Materialeisen und grobe Eisenwaren sowie auf Reis. Aber der geforderte Petroleumzoll wurde trotz der als Ausgleich gedachten Ermäßigung der Reiszölle wieder zum Stein des Anstoßes, an dem die ganze Vorlage scheiterte. Hingegen fand der Gesetzentwurf betr. die Veränderung der Zuckerbesteuerung Annahme. Es handelte sich hierbei um eine mäßige Erhöhung der inneren Besteuerung unter gleichzeitiger Herabsetzung der Zuckerzölle. Entsprechend dem technischen Fortschritt hatte sich die innere Besteuerung stetig relativ vermindert. Dadurch war der Abstand von den Zuckerzöllen als einer Fabrikatabgabe so groß geworden, daß diese völlig prohibitiv wirkten. Trotz lebhafter Gegenagitation der Rübenzuckerfabrikanten wurde diese Vorlage glücklich verabschiedet.

Die wiederholt mißlungene Verständigung über die Zolltarifvorlage gab der freihändlerischen Bewegung einen neuen Ansporn. Den Angriffspunkt bildeten die Eisenzölle. Die Führung übernahm, von dem Handelsstand der Seeplätze kräftig unterstützt, die Landwirtschaft. Ihre Vertreter glaubten, daß durch die Eingangszölle auf Eisen die Werkzeuge und Geräte des täglichen Gebrauchs wesentlich verteuert würden. Der Hauptverein westpreußischer Landwirte richtete eine Denkschrift über die Schädlichkeit des Eisenzolls, insbesondere für die Landwirtschaft, an das

Zollparlament. Darin wurde berechnet, daß der Zoll für den jährlichen Eisenbedarf der Landwirtschaft in der preußischen Monarchie etwa 18% der Grundsteuer oder 2% des Grundsteuerreinertrages ausmache. Die Oldenburgische Eisenindustrie, die sozusagen Veredlungsindustrie war, wünschte gleichfalls lebhaft die Beseitigung der Zölle, die ihr das Rohmaterial, das englische Eisen, verteuerten. Hingegen verhielten sich die gemischten Werke und die Eisenproduzenten[1]), wo sie zu Wort kamen, ablehnend, aber eine große Agitation für die Beibehaltung der Eisenzölle entfalteten auch sie nicht. Doch versuchte die Regierung, auch ihren Beschwerden wenigstens dadurch gerecht zu werden, daß sie in der neuen Tarifvorlage, die in der dritten Session des Zollparlaments eingebracht wurde, die früher vorgeschlagene Zollermäßigung auf grobe Eisengußwaren als Ausgleich für die französischen Ausfuhrvergütungen (acquits à caution) fallen ließ. Wichtiger war, daß auch die Ermäßigung des Reiszolles nicht wieder beantragt wurde, und statt des Petroleumzolles eine Erhöhung des Kaffeezolles zur Wahrung des finanziellen Gleichgewichts in Antrag kam.

Die langen Verhandlungen endeten mit der Annahme des Amendements Patow, bei dem nur die Industrie, abgesehen von der Baumwollindustrie, zu kurz kam. Die Roheisenzölle wurden von 50 Pfg. auf 25 Pfg. und der Reiszoll gleichfalls auf die Hälfte von 3 Mk. auf 1,50 Mk. für den Zollzentner ermäßigt. Der in der Vorberatung bereits abgelehnte Kaffeezoll wurde hingegen von 15 Mk. auf 17,50 Mk. für 50 kg erhöht. Die geschickte Interessenverbindung hatte dem Antrag eine starke Mehrheit verschafft. Mit 179 gegen 65 Stimmen wurde er in der Schlußabstimmung angenommen.

Das Banner des Freihandels schien dauernd über Deutschland gehißt zu sein. Der vielleicht mehr zum Schutzzoll als zum Freihandel neigende Geschichtsschreiber des Zollvereins Wilhelm Weber wies in der zweiten Auflage seiner Schrift 1871, wo er die Stimmungen sorgfältig abwägt, zwar auf das »Vorgehen Nordamerikas, das nach einem freieren Zollsystem wieder zu einem fast prohibitorischen Schutzsystem zurückgekehrt« war, und auf einzelne Vorgänge in Frankreich hin, aber er glaubte dem Schutzzoll für Deutschland doch keine günstige Prognose stellen zu können[2]). Und Ad. Wagner erwähnt in einem im gleichen Jahre erschienenen

[1]) Vgl. die Denkschrift des Zollvereinsländischen Eisenhüttenvereins vom Jahre 1868.

[2]) W. Weber: Der deutsche Zollverein, 2. Aufl., 1871, S. 502.

Aufsatz auch nur beiläufig das noch nicht ganz einflußlose schutzzöllnerische Interesse, das eine Verzögerung in der Annäherung zum Freihandel bewirke[1]). Handelsfreiheit und Gewerbefreiheit waren die ersten Früchte der jungen politischen Neuordnung, und für einen Toren würde man den gehalten haben, der damals hätte prophezeien wollen, wie bald und gründlich die Schranken, die eben erst niedergerissen worden waren, wieder aufgerichtet und neue hinzugefügt werden würden.

Viertes Kapitel.

Die Finanzwirtschaft des Norddeutschen Bundes.

In seinem ersten Halbjahr hatte der Norddeutsche Bund noch keine eigenen Einnahmen zu verzeichnen. Da das Etat- und Rechnungsjahr des Zollvereins wie des Norddeutschen Bundes erst mit dem 1. Januar begann, so flossen auch die Einnahmen aus den Zöllen und den gemeinsamen Verbrauchssteuern erst seit dem 1. Januar 1868 in die gemeinsame Kasse. Desgleichen trat die gemeinsame Post- und Telegraphenverwaltung erst vom 1. Januar 1868 ab ins Leben. Die geringfügigen, bis dahin für Bundeskanzleramt, Bundesrat und Reichstag entstandenen Ausgaben wurden durch Matrikularbeiträge gedeckt. Demgemäß bestand der ganze Etat für 1867 nur aus zwei Zeilen, in welchen gesagt wurde, daß das Bundespräsidium für das Jahr 1867 zu den Ausgaben für das Bundeskanzleramt, den Bundesrat und die Bundesratsausschüsse bis zur Höhe von 35 275 Talern und für den Reichstag bis zur Höhe von 54488 Talern ermächtigt werde. Der Gesamtbetrag sollte durch Beiträge der einzelnen Bundesstaaten nach Maßgabe ihrer Bevölkerung aufgebracht werden.

Die Ausgaben der Militärverwaltung, welche vom 1. Juli ab auf Rechnung des Bundes übernommen werden sollten, wurden nicht im Etat aufgenommen, sondern dieser verwies einfach auf die nach Art. 72 der Verfassung vorgeschriebene Rechnungslegung. Ebensowenig wurde der Marineetat in dem Haushaltsvoranschlag aufgeführt. Hierfür war bestimmend, daß die Marineverwaltung noch bis zum 1. Januar auf Rechnung Preußens fortgeführt wurde. Ähnlich war die Sachlage übrigens hinsichtlich der Militärverwaltung, die von der Mehrzahl der Bundesstaaten vereinbarungs-

---

[1]) A. Wagner, Reichsfinanzwesen. Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtspflege, 1871, S. 603.

gemäß teils bis zum 1. Oktober 1867, teils bis zum 1. Januar 1868 aus eigenen Mitteln bestritten wurde.

Der größere Teil des gemeinschaftlichen Bundesetats trat somit erst mit dem zweiten Etatjahr in Geltung. Dennoch gab der beschlossene Etat für 1867 schon dem Bundesrat Veranlassung, sich mit einer noch heute ungelösten, für die Einzelstaaten bedeutsamen Frage zu befassen. Es handelt sich um die Beitragsleistungen der Bundesglieder. Aus Anlaß der ersten Etatvorlage brachten einige Kleinstaaten — Schwarzburg-Rudolstadt, Reuß j. L., Lippe — einen Antrag auf Beseitigung der sie besonders drückenden Lasten ein:

> »Die auf die Steuerkraft der einzelnen Länder gar keine Rücksicht nehmenden Matrikularumlagen führen eine sehr ungleichmäßige, und für die kleineren, stark bevölkerten, aber minder wohlhabenden Länder so übermäßige Belastung herbei, daß letztere eine solche Last überall nur für kurze Zeit tragen können«[1]).

Den Charakter des Provisoriums trugen überhaupt alle Einrichtungen des Bundesfinanzwesens vorerst noch in hohem Maße. Das gilt insbesondere auch von den Militärausgaben, hinsichtlich derer der verfassungberatende Reichstag nicht ohne starke Opposition beschlossen hatte, auf das parlamentarische Budgetrecht bis zum 31. Dezember 1871 durch Bewilligung eines Normaletats des sogenannten Pauschquantums zu verzichten. Dieses setzte bei einer Präsenzziffer von einem Prozent der 1867 ermittelten Bevölkerungszahl des Norddeutschen Bundes den Gesamtaufwand auf 225 Taler für den Kopf der Friedensstärke fest. Entsprechend den zwischen Preußen und einigen Bundesstaaten abgeschlossenen Militärkonventionen wurden bei der Aufbringung dieser Summe vor allem den sieben thüringischen, sowie einigen anderen Staaten Nachlässe gegenüber dem allgemeinen Durchschnittssatz von 225 Talern gewährt. Der letzte dieser Verträge erlosch 1874. Seither haben alle Staaten nach gleichem Maßstab zu den Lasten des Reiches beizusteuern.

Die Bewilligung des Pauschquantums war 1867 leicht zu rechtfertigen. Die Schaffung eines einheitlichen Bundesheeres war nach der Gründung des Norddeutschen Bundes die wichtigste Aufgabe des Führerstaates Preußen. Durch die Einverleibung der neuen Provinzen und der einzelstaatlichen Kontingente des Norddeutschen Bundes hatte das preußische Heer einen großen Zu-

[1]) Drucks. des Bundesrats 1867, Nr. 17.

wachs an Offizieren erhalten. Sie und ihre Mannschaften, sowie die Rekruten aus jenen Gebieten, in denen jetzt vielfach erst die allgemeine Wehrpflicht eingeführt wurde, mußten mit dem preußischen Kontingent zu einem einheitlichen schlagfertigen Bundesheer verschmolzen werden. Das ergab eine Fülle organisatorischer Aufgaben, die die Aufstellung eines spezialisierten Budgets und dessen Verteidigung vor dem Reichstag kaum ermöglichte. Dazu kamen Gründe der inneren und äußeren Politik, die es ratsam erscheinen ließen, Debatten über die militärische Organisation und die Zustände im Bundesheer zu vermeiden.

Auch hinsichtlich der Marineausgaben hatte, wie dargelegt, die Verfassung einen eisernen Etat vorgesehen, der aber abgelehnt worden war. Dennoch sah man sich genötigt, der Marineverwaltung ähnlich weitgehende Budgetfreiheit wie der Militärverwaltung zuzugestehen. Die Verhältnisse lagen hier allerdings ganz anders. Vor wenigen Jahren erst hatte Preußen begonnen, unter besonders schwierigen Verhältnissen eine kleine Flotte zu schaffen. Bei der Flottengründung mangelte geradezu alles. Es fehlten Häfen, Schiffe, Werften und vor allem Personal. Die einschneidendste Umwälzung auf dem Gebiet des Seeverkehrs, die Verdrängung des Seglers durch den Dampfer, war in der Kriegsmarine zwar schon vollzogen, eben deshalb aber häuften sich die technischen Probleme. Die Schiffschraube suchte das Schaufelrad zu verdrängen, das Panzerschiff die Holzschiffe, die Schifftürme die armierten Breitseiten usw. Die in dieser Zeit technischer Umwälzungen gegründete junge preußische Kriegsmarine übernahm nun der Norddeutsche Bund. Zwecks ihrer Erweiterung wurde dem Reichstag noch im Jahre 1867 ein Anleihegesetz vorgelegt. Dieses bemaß für die nächsten zehn Jahre den jährlichen Bedarf auf 8 Mill. Mk. Die weiteren Erläuterungen gab der dem Gesetzentwurf beigefügte Flottengründungsplan. Demgemäß sollten sich von 1867 bis 1877 die laufenden Ausgaben mit Rücksicht auf die vorgezeichnete allmähliche Entwicklung der Flotte und der Marineetablissements um jährlich 450000 Taler steigern, während die einmaligen Ausgaben um den gleichen Betrag jährlich abnehmen sollten. Entsprechend der allmählichen Entwicklung der Marine sollte also das Extraordinarium entlastet und das Ordinarium belastet werden. Von den außerordentlichen Ausgaben sollten jährlich 2,6 Mill. Taler aus laufenden Bundeseinnahmen, der Rest aus Anleihemitteln bestritten werden. Zu diesem Zweck wurde zunächst ein Kredit von 10 Millionen

Taler bewilligt. Insgesamt sollten innerhalb der nächsten zehn Jahre:

1. 80 Millionen Taler für die Kriegsmarine verwandt werden und damit
2. das Personal bis zu einer Friedensstärke von 350 Offizieren, 5660 Matrosen, 1019 Maschinenbediensteten herangebildet und von 1877 ab in dieser Stärke unterhalten werden,
3. Kriegshäfen an der Jade und der Kieler Bucht angelegt, bzw. beendet werden,
4. im Jahre 1877 die Flotte auf 16 Panzerschiffe, 20 Corvetten, 8 Avisos, 22 Kanonenboote, 3 Transport-, 2 Artillerie- und 5 Übungsschiffe usw. gebracht werden.

Auch für die Übernahme der verschiedenen Einnahmezweige auf das Reich war eine Übergangszeit vorgesehen, die zum Teil sich bis zum Jahre 1879 erstreckte. So wurde aus den Überschüssen der Post, die in den einzelnen Postbezirken während der Jahre 1861 bis 1865 aufgekommen waren, ein Durchschnitt berechnet und ein dementsprechender Anteil den einzelnen Staaten während der nächsten acht Jahre auf ihre Beiträge angerechnet.

Bei dem Versuch, einen Überblick über die Finanzen des Norddeutschen Bundes zu gewinnen, muß man sich hiernach immer vergegenwärtigen, daß die Finanzwirtschaft des Bundes nur einen Übergangszustand darstellt. Der Etat des Norddeutschen Bundes war ein Nettoetat. Bei den Ausgaben wurden fortdauernde und einmalige unterschieden. Nach dem Rechnungsergebnis stellten sich die fortdauernden Ausgaben wie folgt:

	An fortdauernden Ausgaben	1867 2.Halbjahr Mk.	1868 Mk.	1869 Mk.	1870 Mk.	1871 Mk.
1.	Bundeskanzler und Bundeskanzleramt	234 748	600 782	906 520	3 483 325	1 890 928
2.	Reichstag	160 541	68 822	97 701	130 527	162 697
3.	Auswärtiges Amt.	—	320 896	889 404	4 082 936	4 214 437
4.	Verwaltung des Reichsheeres . .	86 846 977	197 751 825	194 942 978	206 952 160	188 550 509
5.	Marineverwaltung	—	6 920 225	7 812 250	9 209 301	10 603 447
6.	Reichsjustizverwaltung	—	—	—	90 411	188 047
7.	Reichsschuld. . .	—	—	632 469	1285 410	1 515 671
8.	Rechnungshof . .	—	—	169 686	182 905	187 139
	Summe	87 242 266	205 662 550	205 451 008	225 416 975	207 312 875

Die fortdauernden Ausgaben wurden hiernach zu 95—99% für Militär- und Marinezwecke verwendet.

Zu einmaligen Ausgaben wurden verwendet:

	An einmaligen Ausgaben	1867 2. Halbjahr Mk.	1868 Mk.	1869 Mk.	1870 Mk.	1871 Mk.
1.	Bundeskanzler . .	—	—	463 096	534 171	30 000
2.	Reichstag	—	—	—	—	1 353 913
3.	Auswärtiges Amt.	—	—	34 000	183 604	54 312
4.	Postverwaltung .	—	660 000	35 112	129 868	535 557
5.	Telegraphenverwaltung	—	49 026	—	1 026 005	130 851
6.	Verwaltung des Reichsheeres . .	—	1 500 000	2 851 798	5 401 429	746 772
7.	Marineverwaltung	—	16 584 545	18 508 830	14 400 000	11 948 374
8.	Reichsjustizverwaltung	—	—	—	313 698	17 887
9.	Rechnungshof . .	—	—	11 933	—	—
10.	Reichsschuld . .	—	160 650	—	—	—
	Summe	—	18 954 221	21 904 769	21 988 775	14 817 666

Mit Ausnahme der Ausgaben der Heeres-, Marine-, Post- und Telegraphenverwaltung sind fast alle vorstehenden einmaligen Ausgaben durch Aufwendungen für die Erwerbung und erste Einrichtung oder Erweiterung und umfangreichere Ausstattung von Dienstgebäuden (Bundeskanzleramt, auswärtiges Amt, Oberhandelsgericht) entstanden. Die einmaligen Ausgaben der Marine- und Heeresverwaltung beruhen auf dem Gesetz, betreffend den außerordentlichen Geldbedarf des Norddeutschen Bundes zum Zwecke der Erweiterung der Bundeskriegsmarine und der Herstellung der Küstenverteidigung vom 9. November 1867. Die unter dem Titel Reichsschuld nachgewiesenen Ausgaben sind die Schuldzinsen für die auf Grund des Gesetzes vom 7. November ausgegebenen Schatzanweisungen.

Neben diesen einmaligen Ausgaben finden sich in den Rechnungen für 1870 und 1871 noch außerordentliche Ausgaben verrechnet, das sind solche, die durch den Krieg von 1870/71 hervorgerufen worden sind. Auf Rechnung des Norddeutschen Bundes sind von diesen Ausgaben nachgewiesen für 1870 307,4 und für 1871 636,6 Mill. Mark.

Die Einnahmen des Norddeutschen Bundes gliedern sich in ordentliche und außerordentliche. Sie entwickelten sich während der kurzen Lebensdauer des Bundes wie folgt:

	An Einnahmen	1867 2.Halbj. Mk.	1868 Mk.	1869 Mk.	1870 Mk.	1871 Mk.
	A. Ordentliche.					
1.	Zölle und Verbrauchssteuern .	—	148 812 960	146 529 426	149 461 784	158348 037
2.	Wechselstempelsteuer	—	—	—	2 748 383	3 145 953
3.	Postverwaltung	—	—	787 134	6 472 856	10 779 481
3a.	Telegraphenverwaltung	—	49 026	—	662	—
4.	Verschiedene Verwaltungseinnahmen	10 374	265 254	519 156	524 024	660 783
5.	Aus der Abstempelung ausl. Prämien-Inhaberpapiere	—	—	—	—	1 702 261
6.	Matrikularbeiträge	87 646 218	67 450 293	70 644 615	69 450 990	71 377 791
	Summe zu A.	87 656 592	216 577 533	218 480 331	228 658 699	246 014 306
	B. Außerordentliche.					
1.	Aus Anleiheschulden	—	10 800 000	15 446 700	317 669 972	299 027 490
2.	Franz. Kriegskostenentschädigung u. Einnahmen a. d. Kriegsführung	—	—	—	—	663 434 774
	Gesamtsumme	87 656 592	227 377 533	233 927 031[1])	546 328 671	1 208 476 570

Die verschiedenen Einnahmequellen zeigen schon in diesen wenigen Jahren die Grundlinien der späteren Entwicklung der Reichseinnahmen. Das geht des näheren noch aus folgender Tabelle (s. nächste Seite) hervor.

Die Haupteinnahmequelle bilden die Zölle, deren Erträge sich schon im Norddeutschen Bund, bzw. im Zollverein als besonders steigerungsfähig erwiesen. Rübenzucker- und Branntweinsteuer zeigten im scharfen Gegensatz zur Zunahme der Bevölkerung an Zahl und Konsumkraft damals schon Rückgang bzw. Stillstand in ihren Erträgen. Die Ursache der ungünstigen finanziellen Entwicklung dieser Steuern liegt in ihrer mangelhaften Ausbildung. Die technischen, wirtschaftlichen und politischen

[1]) Außerdem ist in den Einnahmen für 1869 ein Überschuß der Restverwaltung für 1867 und 1868 von 98 934 Mk. nachgewiesen.

	An Zöllen und Verbrauchssteuern	1867 2. Halbjahr Mk.	1868 Mk.	1869 Mk.	1870 Mk.	1871 Mk.
	Aus dem Zollgebiete.					
1.	Zölle	—	54 738 537	53 395 481	58 232 434	66 065 552
2.	Rübenzuckersteuer	—	28 165 066	27 596 154	26 104 631	24 705 858
3.	Salzsteuer	—	23 339 356	22 629 400	23 693 168	24 657 121
4.	Tabaksteuer . . .	—	414 536	494 339	691 615	767 072
5.	Branntweinsteuer u. Übergangsabgabe von Branntwein	—	28 919 038	29 269 571	28 383 655	28 078 572
6.	Brausteuer u. Übergangsabgabe von Bier	—	8 235 346	9 019 076	9 285 494	10 313 992
7.	Aversa für Zölle u. Verbrauchssteuern	—	4 809 186	3 131 730	3 249 825	3 719 590
8.	Nachsteuern von 1868 und 1869 .	—	191 895	993 675	— 179 038	40 280
	Summe	—	148 812 960	146 529 426	149 461 784	158 348 037

Schwierigkeiten, die einer Ausgestaltung dieser Finanzquellen entgegenstanden, sollten das Reich noch jahrzehntelang beschäftigen. Die Erträge der Tabaksteuer fallen durch ihre verhältnismäßige Geringfügigkeit auf. Während der Tabak damals bereits in den europäischen Großstaaten eine der wichtigsten Einnahmequellen bildete, blieb er im Norddeutschen Bund und später im Deutschen Reich trotz des Reformeifers selbst eines Bismarck, von unbedeutenden Änderungen des Gesetzes abgesehen, noch lange — allzulange darf man wohl sagen — einer schärferen steuerlichen Inanspruchnahme entzogen. — Die Entwicklung der Salzsteuer war, wie auch immer in der Folgezeit, durchaus gleichmäßig fortschreitend. In der Steigerung der Biersteuererträge aber kommt — gleichfalls, wie auch in der Folgezeit — die Vorliebe des deutschen Volkes für das besteuerte Getränk deutlich zum Ausdruck.

Auch die Posteinnahmen zeigten im Norddeutschen Bund bereits den schwankenden Charakter, den sie später im Deutschen Reich bewahren sollten. 1868 ergab sich in den Betriebsergebnissen der Postverwaltung ein Fehlbetrag von etwa einer halben Million, 1871 ein Überschuß von fast 11 Mill. Mark. Ähnliche Schwankungen weisen die unbedeutenden Betriebsergebnisse der damals noch von der Post getrennten Telegraphenverwaltung auf.

Wie erwähnt, wurde schon im ersten Halbjahr für Marinezwecke die Aufnahme einer Anleihe im Gesamtbetrage von 30 Mill. M. beschlossen. Durch Gesetz vom 20. Mai 1869 wurde der Betrag der zur Erweiterung der Bundeskriegsmarine und Herstellung der Küstenverteidigung aufzunehmenden Anleihe auf 51 Mill. M. erhöht. In Ausführung dieser Gesetze wurden zunächst im Jahre 1868 10,8 Mill. M. durch Ausgabe von Schatzanweisungen aufgenommen. Dieser Betrag wurde im folgenden Jahre getilgt und gleichzeitig 42,7 Mill. M. in gleicher Weise emittiert, von welchen jedoch ein Teil als nicht verkauft 1870 an die Kontrolle der Staatspapiere abgeführt wurde. Der Rest von 40,35 Mill. Mk. wurde im Jahre 1870 unter gleichzeitiger Begebung von 52,2 Mill. Mark Schatzanweisungen eingelöst. Von dieser Summe wurden im Laufe des Jahres noch 21,6 Mill. Mk. getilgt. Auf Grund des obengenannten Anleihegesetzes befanden sich mithin Ende des Jahres 1870 noch 30,6 Mill. Mk. Schatzanweisungen im Umlauf[1]). Diese wurden im folgenden Jahre wiederum eingelöst und dafür ein größerer Betrag begeben, von dem Ende des Jahres 1871 noch 32,1 Mill. Mk. umliefen.

Zur Beschaffung der Mittel zur Führung des Krieges gegen Frankreich wurden im Laufe desselben Jahres auf Grund des Gesetzes vom 21. Juli 1870 267 Mill. Mk., und 1871 74,25 Mill. Mk. verzinslicher Schuldverschreibungen ausgegeben. In beiden Jahren wurden ferner zu dem gleichen Zwecke 120 Mill. und 45 Mill. Mk. an Schatzanweisungen ausgegeben, die noch im Jahre 1871 zur Einlösung gelangten. Hierauf wurden auf Grund des Gesetzes vom 29. November 1870 306 Mill. Mk. in fünfjährigen und 12,75 Mill. Mk. in einjährigen Schatzanweisungen begeben. Der Schuldenstand des Norddeutschen Bundes am Schlusse des Jahres 1871 bezifferte sich hiernach auf 32,1 Mill. Mk. Schatzanweisungen zu Lasten der Marineanleihe, sowie 341,3 Mill. verzinslicher Schuldverschreibungen nebst vorgenannten Schatzanweisungsbeträgen zu Lasten der Kriegsschuld. Aus den Mitteln der Kriegsentschädigung wurden dann in den folgenden Jahren die gesamten Schulden des Norddeutschen Bundes getilgt.

Das Gleichgewicht in Einnahmen und Ausgaben wurde durch die Matrikularbeiträge hergestellt. Der Bedeutung dieser Einnahmequelle war sich der Reichstag — ohne ihre Mängel zu verkennen — von Anfang an bewußt. Nach Art. 70 der Ver-

[1]) Berichte der Bundesschuldenkommission: Drucksache des Reichstages Nr. 211 1869, Nr. 131 1870, Nr. 125 1871 und Nr. 93 1872.

fassung sind die Matrikularbeiträge nach Maßgabe der Bevölkerung aufzubringen. Demgemäß beschloß der Bundesrat, daß bei der Verteilung der Matrikularbeiträge die ortsanwesende, staatsangehörige Bevölkerung maßgebend sein soll. Diese Verteilungsgrundlage wurde auch in den folgenden Jahren beibehalten[1]).

Des weiteren bestimmt der angeführte Artikel, daß die Matrikularbeiträge bis zur Höhe des budgetmäßigen Betrages auszuschreiben sind. Wörtlich interpretiert bedeutet das, daß sie nur insoweit eingezogen werden sollen, als ein Bedarf vorliegt. Als aber 1869 Delbrück diese Ansicht vertrat, wurde von liberaler Seite widersprochen. Der Reichstag habe nicht nur, so wurde eingewandt, einer Erhöhung, sondern auch Ermäßigungen der Matrikularbeiträge zuzustimmen. Praktische Bedeutung hat diese Frage in der Folge deshalb nie gewonnen, weil bis zur Änderung des Art. 70 durch Gesetz vom 14. Mai 1904, die sich durch Einziehung der Matrikularbeiträge in etatmäßiger Höhe etwa ergebenden Überschüsse einfach in den folgenden Etat als Einnahme eingestellt wurden.

Hingegen machte Bismarck 1868 den Versuch, Matrikularbeiträge — so wie es der Verfassungsentwurf der verbündeten Regierungen vorgesehen hatte — ohne vorgängige Bewilligung des Reichstags auszuschreiben. Er stellte im Bundesrat den Antrag, im Falle des Bedarfs zur Deckung der Mindereinnahmen und Mehrausgaben 2,7 Mill. Taler im Wege der Matrikularbeiträge zu erheben. Dieser Antrag fand im Ausschuß für das Rechnungswesen keinen Widerspruch. Und als von anderer Seite Einwände hinsichtlich der verfassungsmäßigen Zulässigkeit dieses Antrags erhoben wurden, stellte sich der Ausschuß in einem zweiten Bericht[2]) auf den Standpunkt, daß die geäußerten verfassungsrechtlichen Bedenken jeder Grundlage entbehrten. Dennoch trat der Bundesrat dieser Ansicht nicht bei, so daß der Reichstag erst gar nicht in die Lage kam, seine Rechte verteidigen zu müssen.

Im übrigen hütete der Reichstag das in den Matrikularbeiträgen liegende Einnahmebewilligungsrecht sehr sorgfältig. Sobald neue Einnahmegesetze noch nicht erledigt waren, wurde die Beschlußfassung über die Höhe der Matrikularbeiträge, um sie nicht zu hoch anzusetzen, vertagt. Die Mehrheit des Reichstags war im Hinblick auf die budgetlose Ära in Preußen immer noch mit Mißtrauen gegen die Regierung erfüllt, so daß sie es

---

[1]) Bundesratsprotokolle 1868, § 338 und 1869, § 92.

[2]) Bericht Nr. 78 und 80 von 1868.

unter allen Umständen vermeiden wollte, ihr Überschüsse in die Hand zu geben. Der Anteil der einzelnen Staaten an den Matrikularbeiträgen ergibt sich aus folgender Übersicht.

Kapitel 20	An Matrikularbeiträgen.	1867 2. Halbjahr Mk.	1868 Mk.	1869 Mk.	1870 Mk.	1871 Mk.
1.	Preußen u. Lauenburg	81 391 468	57 297 783	59 576 895	57 898 929	54 682 233
2.	Sachsen	9 579	5 599 251	5 768 079	5 742 765	5 586 225
3.	Hessen	948	593 106	621 747	624 204	587 085
4.	Mecklenburg-Schwerin	1 906 892	1 324 557	1 366 443	1 359 762	1 319 349
5.	Sachsen-Weimar .	348 513	162 708	265 959	347 415	384 459
6.	Mecklenburg-Strelitz	337 546	226 305	236 382	242 667	231 987
7.	Oldenburg . . .	396 503	222 339	364 323	489 216	560 913
8.	Braunschweig . .	1 029 741	665 277	684 801	666 969	643 482
9.	Sachsen-Meiningen	221 423	103 674	170 526	223 512	245 181
10.	Sachsen-Altenburg	174 346	80 547	131 469	179 481	201 012
11.	Sachsen-Koburg-Gotha	223 277	—	—	—	—
12.	Anhalt	242 133	106 647	175 536	226 164	246 975
13.	Schwarzburg-Sondershausen . . .	83 717	38 700	63 648	83 142	91 254
14.	Schwarzburg-Rudolstadt	92 245	42 990	70 767	93 363	102 366
15.	Waldeck	92 733	33 792	55 674	73 164	80 151
16.	Reuß ältere Linie	54 090	24 921	40 965	56 454	62 538
17.	Reuß jüngere Linie	107 822	49 332	80 589	107 556	119 553
18.	Schaumburg-Lippe	38 745	18 000	29 127	38 862	43 758
19.	Lippe	138 222	66 285	109 194	149 355	165 195
20.	Lübeck	67 173	25 689	39 507	50 508	60 597
21.	Bremen	185 657	203 691	209 454	210 552	206 097
22.	Hamburg	503 445	564 699	583 530	586 950	568 854
	Summe	87 646 218	67 450 293	70 644 615	69 450 990	66 189 264

Die Höhe der Matrikularbeiträge im Bundesetat für 1867 erklärt sich daraus, daß diese bis zum 1. Januar 1868, abgesehen von geringfügigen Verwaltungseinnahmen, die einzige Einnahmequelle des Bundes bildeten. In den Jahren 1868 bis 1871 verminderten sich alsdann die Matrikularbeiträge für die größeren Staaten, sowie für Hamburg und Bremen oder blieben doch annähernd stabil, während von 1868 ab infolge Erhöhung der Militärquote für die meisten thüringischen Staaten die Matrikularlasten außerordentlich wuchsen.

Nur Sachsen-Koburg-Gotha hatte dank der Post- und Militärverträge, abgesehen von 223277 Mk. für 1867, bis 1872 überhaupt keine Bundesbeiträge zu entrichten.

Als dem Bunde Matrikularbeiträge neben den Einnahmen aus den Zöllen und gemeinsamen Verbrauchssteuern zugewiesen wurden, dachte man in erster Linie an die Bestreitung der Kosten der Heeres- und Marineverwaltung. Diese nahmen denn auch den Hauptanteil am Gesamtbedarf in Anspruch. Daneben aber erweiterte der Bund schon sehr bald seinen Wirkungskreis. Die nun endlich, wenigstens für Norddeutschland verwirklichte politische Einheit brachte eine Fülle von Aufgaben mit sich, deren sich Regierung und Volksvertretung nicht entziehen konnten. Sie zögerten denn auch nicht, die Mittel, die der Bund zu seiner Entfaltung benötigte, zu bewilligen. Ja der Reichstag drängte geradezu auf Ausdehnung der Bundestätigkeit. *Miquel* erklärte schon 1868:

> »Ich bedaure, daß in der extraordinären Lage, in der wir sind, die Zahlen in Einnahme und Ausgabe des Norddeutschen Bundes nicht bedeutend angewachsen sind. Die Ausgaben des Norddeutschen Bundes, wenn sie wachsen, bringen naturgemäß eine Reduktion der Ausgaben in den einzelnen Staaten hervor, und wir, die wir die nationale Sache vertreten, wir werden uns immer freuen, wenn aus den Budgets der einzelnen Staaten die Ausgaben auf das Budget des Norddeutschen Bundes kommen.«

Die Matrikularbeiträge waren die Brücke, die von den Finanzen der Einzelstaaten zu denen des Bundes führte. Sie schienen für die Bewegungsfreiheit des Bundes unerläßlich. Keine Steuersorgen hemmten seine Entwicklung. Die Bilanz des Etats war vollendet, wenn Bedarf und Deckung rechnungsmäßig gegenübergestellt und die Einnahmen durch Festsetzung der Matrikularbeiträge auf den Betrag der daraus zu bestreitenden Ausgaben gebracht waren. Und so waren schon damals die vom Bundesrat und Reichstag in gleicher Weise getadelten Matrikularbeiträge, die nach von der Heydt nur einen »Rückhalt« bilden sollten, eine *ordentliche Finanzquelle*.

---

[1]) Verhandlungen des Reichstags des Norddeutschen Bundes, 18. Sitzung vom 8. Juni 1868; ähnlich auch in der Sitzung vom 12. März 1870.

Fünftes Kapitel.

Die Versuche zur Reform der Bundesfinanzen.

Der erste Versuch einer umfassenden Finanzreform — wenn man dieses Wort in der weiteren Bedeutung, die es allmählich erhalten hat, nehmen will — wurde im Norddeutschen Bunde in der Reichstagsession von 1868 unternommen. Die Finanzgesetze, die bis dahin den Reichstag beschäftigt hatten, beanspruchen keine besondere finanzielle Bedeutung. Es ist das Salzsteuergesetz vom 12. Oktober 1867, das die Umwandlung des Salzmonopols in eine allgemeine Verbrauchsabgabe vollzog, sowie das nach englischem Vorbild das Einheitsporto bringende Posttaxgesetz.

Bezeichnend für die Bundes- und nachmalige Reichsfinanzwirtschaft ist der Ausgangspunkt der Reform. Dieser lag nämlich nicht im Reichsfinanzwesen, sondern in dem Zustand der preußischen Finanzen. Und so war es in der Folgezeit immer: stets waren es die finanziellen Bedürfnisse der Einzelstaaten, die den Anstoß zu Finanzreformversuchen gaben. Landesfinanznöte sollten durch Reichsfinanzmittel gelindert, Landtagssorgen durch Reichstagsmühen beseitigt werden. In späteren Jahren waren es vornehmlich die Mittel- und Kleinstaaten, die immer wieder nach Erschließung neuer Einnahmequellen im Reiche riefen. Diesmal aber war es der führende Bundesstaat Preußen, der auf Erleichterung der Bundeslasten drängte.

Im konstituierenden Reichstag des Norddeutschen Bundes hatte der preußische Finanzminister von der Heydt erklärt, man habe in den Matrikularbeiträgen einen Rückhalt geschaffen, doch sei es noch zweifelhaft, »ob das Bedürfnis sich herausstellen werde, hierin weiter zu gehen.« Schon im nächsten Jahre mußte er dem Reichstag in der Bemessung der Matrikularbeiträge ein Halt zurufen.

Bis vor wenigen Jahren noch war es um die Finanzen Preußens nicht schlecht bestellt gewesen. Das Jahr 1866 aber bedeutete einen Wendepunkt. Der Gebietszuwachs mit seinen vielen neuen an den preußischen Staat herantretenden Aufgaben führte zu Ausgabesteigerungen, die den Einnahmezuwachs erheblich übertrafen. Auch die Gründung des Norddeutschen Bundes war von Einfluß auf die preußischen Finanzen gewesen. Zwar entsprachen die Verluste an Zoll- und Steuereinnahmen zuzüglich der Matrikularbeiträge zunächst nur der Entlastung des preußischen Budgets durch das Bundesbudget. Aber sehr bald stellte der junge Bund größere Ansprüche an die Beitragspflicht der Einzelstaaten, in-

dem er seine Ausgaben erweiterte und seine Einnahmen durch Portoermäßigungen, Zollbefreiungen und Zollerleichterungen einschränkte.

Die sich hieraus ergebende Steigerung der Matrikularbeiträge fiel in Preußen mit großen außerordentlichen Aufwendungen infolge des Krieges von 1866, sowie zur Ausführung von Eisenbahnanlagen zusammen. Dazu kamen mehrere ungünstige Ernten in Verbindung mit einer allgemeinen Kreditkrise, die die überwiegend landwirtschaftliche Bevölkerung Preußens schwer trafen.

Das Jahr 1867 hatte mit einem Defizit von rund 3,5 Millionen Taler abgeschlossen; in dem Etatjahr 1868 blieben die Einnahmen gar um 7,7 Millionen Taler hinter den Ausgaben zurück, so daß mit dem Fehlbetrag des Vorjahres 11,2 Millionen Taler in den Etat für 1869 zu übernehmen waren. Bei sparsamster Bemessung aller Ausgabeposten wies dieser immer noch einen ungedeckten Betrag von 5,14 Millionen Taler auf, den von der Heydt im Gegensatz zu Bismarck, aber gestützt auf den König, durch eine ganz ungewöhnliche, finanzpolitisch gar nicht zu rechtfertigende Maßnahme, den Verkauf von Wertpapieren des preußischen Staates, insbesondere Köln-Mindener Eisenbahnaktien, beseitigen wollte. Bismarck hingegen trat für Deckung durch Zuschläge zu den direkten Steuern ein; der König jedoch, der seinem Volke neue Lasten ersparen wollte, entschied sich für von der Heydt[1]).

Nur darin stimmten Finanzminister und Bundeskanzler überein, daß die Gesundung der preußischen Finanzen durch eine Reform der Bundesfinanzen erfolgen müsse. Von der Heydt begründet seine Meinung in einer Denkschrift an den Kanzler des Norddeutschen Bundes vom 6. Oktober 1868. Er verwies darin auf die Ermäßigung des Briefportos, die Aufhebung des Salzmonopols, die Beseitigung der Flußzölle und die infolge des Abschlusses des Handelsvertrages mit Österreich eingetretenen zahlreichen Zollermäßigungen und Zollbefreiungen, die neben steigendem Militärbedarf, der Erhöhung der Kronfideikommißrente und der allgemeinen Stockung des wirtschaftlichen Verkehrs seit dem Frühjahr 1866 die Finanzgebarung und Etatisierung immer schwieriger werden ließen.

Hinzuzufügen wären hier noch die teils das preußische, teils das Bundesbudget belastenden Erhöhungen der Dotationen für die Militärinvaliden, Witwen und Waisen der Gefallenen, die Sold-

[1]) Anhang zu Bismarcks Gedanken und Erinnerungen, Nr. 199, 200 und 201, Bd. I, S. 178 ff.

zulagen für die gemeinen Soldaten, die Pensionen an die ehemals Schleswig-Holsteinschen Offiziere und Unteroffiziere, der Erlaß der Beiträge der Beamten zu den Pensionskassen und die Gehaltsverbesserungen für die niedrig besoldeten Subalternbeamten in Preußen.

Von der Heydt befürwortet infolgedessen die Beseitigung der Matrikularbeiträge und eine weitere Ausbildung der indirekten Steuern. Tabak, Petroleum und Gas erschienen ihm als besonders geeignete Steuerobjekte. Desgleichen empfahl er verschiedene Stempelabgaben, sowie die Erhöhung der Branntweinsteuer und die Regulierung der Zuckersteuer. Der dem Zollparlament inzwischen schon vorgelegte Tabaksteuergesetzentwurf hatte den doppelten Zweck, den Art. 3 § 4 des Zollvereinsvertrages vom 8. Juli 1867 zu verwirklichen, d. h. im Zollvereinsgebiet den inländischen Tabak gleichmäßig zu besteuern und eine erhebliche Einnahmevermehrung herbeizuführen.

Im Bundeskanzleramt erfuhren die Vorschläge und die daran geknüpften Hoffnungen von der Heydts eine sehr nüchterne Beurteilung. In einer von Otto Michaelis, dem vortragenden Rat Delbrücks, entworfenen Denkschrift wurde der Kanzler treffend darauf aufmerksam gemacht, daß der Reichstag das Recht der Bewilligung von Matrikularbeiträgen voraussichtlich eifersüchtig wahren werde. Auch auf die Stellung des Zollparlaments, dem jedes Mitbestimmungsrecht über die Verwendung der von ihm bewilligten Zoll- und Steuererträge fehlte und auf die wenig entgegenkommende Haltung der süddeutschen Regierungen wurde hingewiesen. Hatte doch der bayrische Handelsminister in seiner Eigenschaft als Abgeordneter selbst gegen die vorgeschlagene Besteuerung des inländischen Tabaks gestimmt.

Im Zollparlament waren nur Erfolge zu erwarten, wenn der Reichstag geschlossen für die Bundesvorlagen eintrat. Dazu aber mußte dieser erst durch die ihm angehörigen Abgeordneten des preußischen Landtages bewogen werden. Und gerade um das zu erreichen, wünschte Bismarck, wie erwähnt, letzterem das Defizit zunächst zur Selbstdeckung durch Steuerzuschläge vorzulegen.

Bismarcks Stellung zu dieser Frage geht aus seiner Korrespondenz mit von der Heydt und von Roon hervor. An ersteren schrieb er über die von ihm befürwortete Deckung des preußischen Defizits durch Zuschläge zu den direkten Steuern: »Dadurch schaffen wir wenigstens teilweise die von mir erstrebte

drückende Situation, welche zu definitiven Steuerbewilligungen treibt.« Ähnlich schrieb er an von Roon: »Dadurch wird immer eine Situation geschaffen, aus der herauszukommen hundert Landesinteressen drängen; die brauchen wir, damit die preußischen Zollabgeordneten für neue Zolleinnahmen stimmen«. Es waren also nicht so sehr finanzpolitische als parlamentarische Gründe, die Bismarck von der Heydts Finanzpolitik bekämpfen ließen. Denn daß letzten Endes die Beseitigung des preußischen Defizits durch eine die Matrikularbeiträge beseitigende Reform der Bundesfinanzen zu erstreben sei, darüber war der Kanzler mit dem Finanzminister einig. Das geht auch aus dem Erlaß an Eck hervor, der besonders wegen seiner allgemeinen Ausführungen über politische Taktik und über das Bundesfinanzwesen bedeutsam ist[1]).

Von der Heydt suchte inzwischen nach weiteren Mitteln zur Erleichterung der Finanzlage. Nachdem der preußische Konsul in Paris ihm über die französische Fahrkartensteuer Auskunft gegeben hatte, nahm er eine »Steuer auf Eisenbahnreisende« in sein Programm auf. Ein Versuch, die Militärverwaltung für eine Herabsetzung des Pauschquantums von 225 Taler auf 220 Taler zu bestimmen, mißlang vollständig, so daß dieser Gedanke nicht weiter verfolgt wurde. Weiterhin schlug er eine Erhöhung des Kaffeezolles vor, der im Jahre 1854 mit dem Eintritt Hannovers in den Zollverein auf 5 Taler herabgesetzt worden war.

Auch Bismarck betrieb, obwohl der erste Versuch, zu einer Vermehrung der Bundeseinnahmen zu gelangen, durch Ablehnung der Erhöhung der Tabaksteuer und der Einführung des Petroleumzolles seitens des Zollparlamentes erst vor wenigen Monaten gescheitert war, die Finanzreform weiter. Aber seine Bemühungen hatten mit offenen und versteckten Hindernissen im Bund, in Preußen und im Zollverein zu kämpfen. Infolge dieser schwierigen Verhältnisse und der überstürzten Weise, in der er seine Pläne verfolgte, haftete dem ganzen Reformversuch etwas Planloses und Übereiltes an. Am 13. April 1869 wurden von Delbrück im Reichstag zunächst drei Vorlagen angekündigt: Erhöhung der Branntweinsteuer, Einführung des Wechselstempels als Bundessteuer und Beseitigung der Portofreiheit. Vierzehn Tage später erklärte dann ein Bundeskommissar, daß die Regierung außer diesen Steuervorlagen noch eine Erhöhung der

---

[1]) Poschinger: Aktenstücke, I, S. 118.

Biersteuer, eine Reform der Zuckerbesteuerung und die Petroleum- und Gassteuer einzubringen beabsichtige. Anfangs Mai gingen dann dem Reichstag die Entwürfe einer Börsensteuer und der Erhöhung der Biersteuer zu. Endlich folgte hinterher »als Ergänzung der Motive zu den Steuervorlagen«, wie Bismarck in seinem Übersendungsschreiben sagte, die Denkschrift[1]) von der Heydts vom 17. Mai 1869 über die Lage der preußischen Finanzen, die für den Fall, daß das nunmehr auf über 10 Millionen Taler berechnete Defizit (für den Etat von 1870) nicht mittels neuer Bundeseinnahmen bzw. Verminderung der Matrikularbeiträge gedeckt werde, den Staatsbankerott in Aussicht stellte. Gleichzeitig kündigte sie auch noch zwei neue Steuern an: den Quittungsstempel und die Steuer auf Eisenbahnreisende. Das genau auf 31,8 Millionen Mk. berechnete Defizit des Etats für 1870 sollte unter Nichtberücksichtigung der durch Aufhebung der Portofreiheiten zu erwartenden Mehreinnahmen, die für die Deckung der durch das Einheitsporto entstandenen Ausfälle reserviert bleiben sollten, durch folgende Mehreinnahmen des Bundes gedeckt werden:

Erhöhung der Branntweinsteuer um $33^1/_3$%, Mehreinnahme	7593900	Mk.
Erhöhung der Biersteuer um 50%	3750000	„
Einführung der Wechselstempel- und Börsensteuer mit einem Reinertrag zugunsten des Bundes	6780000	„
Einführung der Gassteuer	1275000	„
Einführung des Petroleumzolles	924000	„
Erhöhung der Zuckersteuer von 1,50 Mk. auf 1,60 Mk. für 100 kg Rüben	1617000	„
Einführung des Quittungsstempels	2400000	„
Einführung der Steuer von Reisenden auf Eisenbahnen	9463350	„
Gesamtreineinnahmen	33803250	Mk.

Von diesen Abgaben gehörten Petroleumzoll und Zuckersteuer vor das Zollparlament. Die übrigen wurden nur zum Teil in fertigen Entwürfen dem Reichstag unterbreitet. Es waren dies die Branntwein-, Bier- und Wechselstempelsteuer, sowie die Börsensteuer (Gesetzentwurf betreffend Besteuerung der Schlußscheine). Über die anderen Steuern, die gar nicht erst an den Reichstag

[1]) Drucks. Nr. 206, 1869.

gelangten, waren wir bisher nur unvollständig unterrichtet. So schreibt z. B. Zuchardt[1]): »Über die Gassteuer wissen wir nichts.«

Es seien deshalb im folgenden die wesentlichen Bestimmungen des Entwurfs wiedergegeben. Wer Leuchtgas in eigens dazu eingerichteten Anlagen zum Verbrauch erzeugt, sollte von jedem Tausend Preußischen Kubikfuß ohne Unterschied der Bestimmung oder Art der Verwendung eine Steuer von $2^1/_2$ Silbergroschen oder $8^3/_4$ Kreuzer entrichten. Für Verluste bei der Produktion durfte nach Festsetzung durch die Steuerbehörde ein Abzug von 6—10% gemacht werden. Bei bereits bestehenden Lieferungsverträgen sollte die Steuer zu Lasten des Verbrauchers gehen, dem jedoch das Recht der Kündigung seines Vertrages mit vierwöchentlicher Frist innerhalb dreier Monate nach Inkrafttreten des Gesetzes eingeräumt wurde. Die Steuererhebung sollte monatlich nach Ausweis des unter Steuerverschluß befindlichen Gasmessers geschehen.

Die Motive zur Begründung des Gesetzentwurfs verweisen auf den beantragten Petroleumzoll. Der Steuersatz war deshalb auch gemäß Berechnungen von Sachverständigen auf Grund der Annahme, daß 1000 cbm Gas der Leuchtkraft von 17,4—20,7 Pfund raffiniertem Petroleum entsprechen, bemessen worden.

Auch über den Inhalt des in Aussicht gestellten Entwurfs betreffend die Besteuerung von Eisenbahnreisenden, sowie über die geplante Quittungssteuer waren wir bisher nicht unterrichtet. Der erstgenannte Gesetzentwurf sah nicht nur die Besteuerung der Reisenden mit 10% des Fahrkartenpreises vor, sondern mit dem gleichen Satze sollte auch die Gepäckfracht belastet werden. Auch diese Vorlage gelangte nicht erst an den Reichstag. Das Gleiche gilt von der Quittungssteuervorlage. Dem Entwurf zufolge sollten für Rechnungsbeträge von 5 bis 10 Taler ein halber Silbergroschen, für Beträge über 10 Taler ein Silbergroschen entrichtet werden. Befreit sollten bleiben unter anderm Quittungen über Einzahlungen und Auszahlungen auf Anleihen des Bundes oder der Einzelstaaten, auf Postanweisungen, von öffentlichen Sparkassen usw. Die einzelstaatlichen Quittungssteuern, z. B. die preußische vom 7. März 1822, sollten mit dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes außer Hebung gesetzt werden.

Hinsichtlich aller eingebrachten Steuergesetzentwürfe stellte

---

[1]) Finanzpolitik Bismarcks und der Parteien im Norddeutschen Bunde, Leipzig 1910, S. 69. Auf die gute Darstellung sei überhaupt hiermit verwiesen.

sich der Reichstag in seiner Mehrheit prinzipiell auf den Standpunkt, daß sich zunächst das preußische Abgeordnetenhaus mit dem preußischen Defizit und den Mitteln seiner Beseitigung zu befassen habe. Von sämtlichen Vorlagen wurde nur die Wechselstempelabgabe als Konsequenz der durch die Verfassung bedingten Einheit des Verkehrsgebietes angenommen. Damit trat an Stelle der verschiedenen landesgesetzlichen Abgaben eine einheitliche Bundesabgabe, die nach Eintritt der süddeutschen Staaten in das Reich auch auf diese ausgedehnt wurde. Eine finanzielle Erleichterung der Einzelstaaten bedeutet also die Annahme dieser Abgabe gerade nicht. Und den Bundesfinanzen war auch nicht sonderlich damit gedient; denn abgesehen von der Geringfügigkeit dieser Einnahmequelle überhaupt, verblieben den Einzelstaaten bis 1872 36%, bis 1874 24% und bis 1876 noch 12% des Erlöses aus dem Verkauf der Wechselstempelmarken. Erst vom Jahre 1876 an beschränkte sich ihr Anteil auf eine bloße Vergütung für den Verkauf in Höhe von 2% des Erlöses.

Die Börsensteuer, die Branntweinsteuer und die Biersteuer wurden abgelehnt; die Gas-, Quittungs- und Fahrkartensteuer aber blieben, wie erwähnt, im Bundesrat begraben, und der Petroleumzoll wurde wie im Vorjahre im Zollparlament abgelehnt, die Reform der Zuckersteuer hingegen von diesem — freilich nicht aus finanziellen Gründen — gebilligt.

Der Versuch Bismarcks, eine Finanzreform zu erzwingen, war gescheitert. Das preußische Defizit wurde ohne Steigerung der Bundeseinnahmen beseitigt, und nicht ohne Ironie konnte Richter im preußischen Abgeordnetenhaus auf die Elastizität des preußischen Defizits, das anfänglich 30 Mill. Mk. später 16 und schließlich gar nur 10 Mill. Mk. betrug, hinweisen.

Der Kanzler hatte dieselben Mittel und Wege gewählt, die er bei seinen späteren finanzpolitischen Versuchen benutzte. Und auch hier taucht schon das Problem auf, an dem seine späteren Pläne scheitern sollten. Mehreinnahmen des Bundes, bzw. eine Verminderung der Matrikularbeiträge hätten Überschüsse im preußischen Etat zur Folge gehabt, auf deren Verwendung die preußische Volksvertretung mangels jedes Einnahmebewilligungsrechtes keinen Einfluss hatte; dazu wollten weder die Nationalliberalen noch die Fortschrittspartei ihre Hand bieten. Konstitutionelle Garantien, das war die Bedingung, Quotisierung der Einkommen- und Klassensteuer, das Mindeste, was bewilligt werden mußte, um die Bedenken der

Mehrheitsparteien zu beseitigen. Im preußischen Abgeordnetenhaus wurde deshalb, als der Voranschlag für 1870 das erwähnte Defizit aufwies, zu dessen Deckung die Steuergesetzgebung des Norddeutschen Bundes in Anspruch genommen werden sollte, der Antrag gestellt, eine Regelung herbeizuführen, die dem Landtag die Möglichkeit geben sollte, die Steuerlast nach Maßgabe der Finanzlage zu vermindern. Vorerst fand dieser Plan aber noch kein Verständnis. Erst 1876 gelang es in einem ähnlichen Fall dem Landtag, die gewünschten konstitutionellen Garantien zu erlangen.

Dazu kam freilich noch ein anderes: die eigentümliche Kompetenzverteilung der verschiedenen parlamentarischen Körperschaften. Die wichtigsten indirekten Steuern und sämtliche Finanzzölle gehörten zur Kompetenz des Zollparlaments, dem aber weder die Bedarfsprüfung noch die Verwendungskontrolle zustand. Hier saßen zudem noch die süddeutschen Abgeordneten, die an Bewilligungen zu Gunsten des Norddeutschen Bundes oder der ihm angehörenden Einzelstaaten kein Interesse hatten. In der gleichen Richtung wirkte der Zusammenhang zwischen dem Norddeutschen Bund und Preußen, als der alle andern erdrückende Einzelstaat, mit dem allen Liberalen als unzulänglich erscheinenden Budgetrecht. So konnte es kommen, daß Einnahmen, deren Kontrolle dem Norddeutschen Bund oblag, vom Zollparlament bewilligt werden mußten und infolge Verminderung der Matrikularbeiträge dem preußischen Staatshaushalt zugute kamen. Bismarck sprach deshalb nicht mit Unrecht von den »drei parlamentarischen Kriegsschauplätzen«, auf denen die Regierung operieren müsse[1]). Schon vor Einbringung der angekündigten Steuervorlage hatte Twesten die Bewilligung indirekter Steuern im Norddeutschen Bund so lange für unmöglich erklärt, bis nicht die preußische Klassen- und Einkommensteuer mit Quotisierungsrecht auf den Bund übertragen worden wäre. Und die ausschlaggebende nationalliberale Partei hatte die Bewilligung von Mehreinnahmen im Norddeutschen Reichstag wie im Zollparlament von der Einführung einer beweglichen Bundeseinkommensteuer abhängig gemacht.

Wenn schon aus allen diesen Erwägungen die Geneigtheit des Reichstages, Steuern zu bewilligen, nicht groß war, so trug auch die große Zahl der Steuervorlagen und deren ungenügende Motivierung nicht dazu bei, den Steuerforderungen des Bundesrats zahlreiche Freunde zu erwerben. Drei alte Steuern sollten erhöht

[1]) Schreiben vom 27. Oktober 1868.

und sechs neue eingeführt werden, um eine Gesamteinnahme von 33,8 Millionen Mk. zu erzielen. Die Vorlage wurde deshalb spöttisch die Steuermitrailleuse des Herrn von der Heydt genannt. Heute spricht man in ähnlichen Fällen nur von Steuerbouquets. Ist die parlamentarische Kritik verbindlicher geworden oder ist der Vergleich nur weniger zeitgemäß? Begründet aber wurde die Vorlage von der Heydts in erster Linie mit dem in Preußen bestehenden Defizit und nicht mit der finanziellen Selbständigkeit des Bundes und der vom Reichstag wiederholt zugestandenen Unbilligkeit der Matrikularbeiträge.

Zweiter Teil.

Die erste Periode der Reichsfinanzwirtschaft 1872 bis 1879.

Die Epoche der liberalen Finanz- und Zollpolitik.

Sechstes Kapitel.

Wirtschaftsführung und Finanzgebarung im Reich von 1872 bis 1879.

Die zwischen dem konstituierenden Reichstag des Norddeutschen Bundes und den verbündeten norddeutschen Regierungen vereinbarte Verfassung war in allen wesentlichen Teilen vom neuen Deutschen Reich übernommen worden. Das gilt auch hinsichtlich des uns hier interessierenden Zoll- und Finanzwesens. Die Versailler Verträge brachten den Anschluß Süddeutschlands. Das Zollparlament ging im Reichstag auf, wo in gemeinsamer Arbeit Nord und Süd die gewonnene nationale Einheit fruchtbar machen sollten. Nach dem Frankfurter Frieden ergoß sich der Milliardensegen über das Land. Und war er auch an mancher Stelle wohl zum Unsegen, so gereichte er doch der Entwicklung des Reiches vor allem zum Heil; denn Finanzsorgen, welche sonst im parlamentarischen Leben unendlich viel aufreibende, oft auch fruchtlose Arbeit verursachen, waren auf Jahre hinausgeschoben. Ungestört konnte sich der Reichstag der Neuordnung der Dinge widmen. Zwar einen guten Teil seiner Kraft nahm der bald beginnende Kulturkampf in Anspruch, aber wenn auch nicht alle Wünsche und Hoffnungen erfüllt wurden, unendlich mehr für die Verwirklichung der deutschen Einheit auf allen verfassungsmäßig dem Reich zugewiesenen Gebieten, insbesondere im Rechts- und Wirtschaftsleben, als jemals vorher und nachher geschah doch. Man denke an die Reichsjustizgesetzgebung, an die Verwirklichung der Einheit im Münz- und Bankwesen, an die Vereinheitlichung des Post- und Telegraphenwesens usf. Manches mußte freilich noch liegen bleiben. Die Eisenbahngesetzgebung wollte nicht vom Flecke

kommen. Die Organisation der Verwaltung bewegte sich jahrelang in tastenden Versuchen, und die Aufgabe der Schaffung eines selbständigen Reichsfinanzwesens blieb allzulange im Hintergrund.

Zu begreifen ist das freilich. Die auf dem Gebiet der Vereinheitlichung des Rechts- und Wirtschaftslebens liegenden Aufgaben betrafen Mängel, die seit Jahrzehnten fühlbar und immer schwerer empfunden worden waren, hingegen konnte die Notwendigkeit einer Organisation der Reichsverwaltung und die Schaffung eines starken Reichsfinanzwesens erst in der Lebensbetätigung des Reiches selbst und seinem fortschreitenden Wachstum bewußt werden.

So verblieb denn vorerst das Reich bei den Einnahmequellen, die es vom Norddeutschen Bund übernommen hatte. Es waren das:

1. die Zölle nach dem Zolltarif vom 17. Mai 1870,
2. die Salzsteuer nach dem Gesetz vom 12. Oktober 1867,
3. die Tabaksteuer nach dem Gesetz vom 26. Mai 1868,
4. die Erträge der Branntweinsteuergemeinschaft nach dem Gesetz vom 8. Juli 1868,
5. die Zuckersteuer nach dem Gesetz vom 26. Juni 1869,
6. die Erträge der Brausteuergemeinschaft nach dem Gesetz vom 31. Mai 1872,
7. die Wechselstempelsteuer nach dem Gesetz vom 10. Juni 1869,
9. die Stempelabgaben für die im innern deutschen Verkehr zugelassenen fremden Prämienscheine nach dem Gesetz vom 8. Juni 1871.

Die an der Brausteuer- und Branntweinsteuergemeinschaft nicht beteiligten Staaten Bayern, Württemberg, Baden, Elsaß-Lothringen, sowie einige thüringische Staaten hinsichtlich unbedeutender Exklaven hatten hierfür an das Reich Ausgleichsbeträge zu zahlen. Desgleichen waren für die Zollausschlüsse — Hamburg-Altona und Bremen usw. — Ausgleichsbeträge zu entrichten. Die sonstigen eigenen Einnahmen des Reiches waren *Betriebs- und Verwaltungseinnahmen*. Von ersteren waren nur die Einnahmen aus dem Post- und Telegraphenwesen erheblich, letztere haben nie finanzielle Bedeutung erlangt[1]). Ihre Ergänzung sollten

---

[1]) Die ausführliche Erörterung der Einnahmequellen in historischer, wirtschaftlicher und statistischer Hinsicht, ebenso wie die der Ausgabenzweige, bleibt dem zweiten Bande vorbehalten.

diese Einnahmen auch weiterhin in Matrikularbeiträgen oder, soweit es sich um Deckung außerordentlicher Ausgaben handelte, in Anleihen finden.

Die ordentliche Finanzwirtschaft des Reiches beginnt erst mit dem Etat für 1872. Es war dieses der erste Etat, der für das ganze Reichsgebiet in der durch die Reichsverfassung vom 16. April 1871 und dem Reichsgesetz vom 9. Juni 1871, betreffend die Vereinigung von Elsaß-Lothringen mit dem Deutschen Reich, festgelegten Begrenzung gültig war. Neben der erstmaligen Aufstellung des Reichsfinanzhaushaltes in dem sich aus der staatsrechtlichen Gestaltung des Reiches ergebenden Umfang hatte er die Aufgabe, den Haushalt des Reiches unabhängiger von dem der Bundesstaaten zu stellen, als solches bisher der Fall war.

Wie es nämlich nicht gelungen war, den Norddeutschen Bund bei seiner Gründung mit hinlänglich eigenen Einnahmen auszusteuern, so war es auch nicht möglich gewesen, ihm eine ausreichende Vermögensausstattung, die ihm eine völlig selbständige Wirtschaftsführung erlaubt hätte, mit auf den Weg zu geben. Den Einzelstaaten, insbesondere Preußen, waren infolgedessen — ganz abgesehen von den Matrikularbeiträgen — noch manche sie finanziell belastende Verpflichtungen verblieben, welche eigentlich dem Bunde hätten obliegen müssen. Dazu gehörten vor allem:

1. Die Bereithaltung eines Kriegsschatzes,
2. die Überlassung der für die Wirtschaftsführung unbedingt notwendigen Betriebsfonds an den Bund,
3. die Kreditierung der Zölle und Verbrauchssteuern.

Der Kriegsschatz war bisher von Preußen allein unterhalten und bei Ausbruch des Krieges mit 30 Millionen Talern dem Norddeutschen Bund zur Verfügung gestellt worden. Bayern hatte zu dem gleichen Zweck einen Zuschuß von 1,7 Millionen Taler geleistet. Preußen beantragte nunmehr die Übernahme dieser Finanzlast auf den Bund. Am 16. Oktober 1871 wurde dem Reichstag ein Gesetzentwurf vorgelegt, nach welchem aus der von Frankreich zu entrichtenden Kriegsentschädigung der Betrag von 40 Millionen Taler zur Bildung eines in gemünztem Golde niederzulegenden Kriegsschatzes verwendet werden sollte. Trotz heftiger Bekämpfung erhielt der Entwurf unter der Voraussetzung, daß nunmehr der preußische Staatsschatz aufgehoben werden würde, die Zustimmung des Reichstags[1]).

[1]) Reichsgesetz vom 11. November 1871, Reichsgesetzblatt, S. 403.

Auch in der Folge hat es bei der Verschlechterung der Reichsfinanzlage nicht an Stimmen gefehlt, die das »tote Kapital« mindestens der Reichsbank zur Verstärkung der Notendeckung zuweisen wollten. Bei diesen Erörterungen ist, wie schon bei der Beratung über die Begründung dieses Fonds von den Freunden dieser Einrichtung, ihre Bedeutung weit überschätzt worden, während freilich auf der Gegenseite ihr Wert gerade zur Zeit des schwierigen Übergangs zur Goldwährung und angesichts lange drohender Kriegsgefahr zu sehr verkannt worden ist. Die jetzige Anlage des Schatzes dürfte überflüssig werden, wenn der Goldvorrat unseres zentralen Noteninstitutes dauernd etwa die gleiche Höhe wie die Bestände seiner Schwesteranstalten, vor allem in Frankreich, England und Rußland, aufweist.

Auch hinsichtlich der Betriebsfonds war der Norddeutsche Bund vorzugsweise auf Preußen angewiesen, was sich diesem Staate bei seiner schwierigen Finanzlage in den Jahren 1868/69 empfindlich bemerkbar gemacht hatte. Daneben war, um die Verwaltungsführung überhaupt zu ermöglichen, den süddeutschen Staaten die Militärverwaltung vorerst noch auf eigene Rechnung vorbehalten geblieben. Durch den Etat für 1872 sollten nunmehr die Mittel bereit gestellt werden, um den Bundesstaaten die unter verschiedenen Titeln geleisteten eisernen Vorschüsse zurückzuerstatten.

Bei der Gründung des Norddeutschen Bundes war die Bundeskasse nicht mit eigenen Betriebsmitteln ausgestattet worden. Der naheliegende Gedanke, durch Aufnahme einer Anleihe die erforderlichen Betriebsmittel bereitzustellen, wurde zwar erwogen, aber von der Regierung nicht weiter verfolgt, weil sie darauf rechnete, daß im Laufe der Zeit Bundesrat und Reichstag die Bildung eines Betriebfonds aus Überschüssen der Bundesfinanzverwaltung genehmigen würden[1]). Man suchte auch hier nach einem Provisorium und fand dieses in der Verbindung der Generalbundeskasse mit der preußischen Generalstaatskasse, die mit ihren Barmitteln jederzeit dem Bunde aushelfen konnte. Eine weitere Aushilfe lag darin, daß die zu einem Drittel monatlich pränumerando zu entrichtenden Matrikularbeiträge jederzeit ganz eingezogen werden konnten. Endlich kam hinzu, daß die aus den Rübenzuckersteuereinnahmen für die letzten vier Monate jeden Jahres an die süddeutschen Staaten zu leistenden Herauszahlungen erst im Dezember des folgenden Jahres fällig wurden, wodurch der Bundeskasse für einen

[1]) Vgl. auch Sten. Ber. vom 12. März 1870, S. 283.

längeren Zeitraum jährlich ein Betrag von ungefähr $1^1/_2$ Millionen Taler verfügbar blieb. Nach der Gründung des Reiches kamen diese Herauszahlungen in Wegfall. Das war der äußere Anlaß, um ernstlich die Schaffung eines eigenen allgemeinen Reichsbetriebsfonds in Aussicht zu nehmen. Bei Bemessung des hierfür erforderlichen Aufwandes war der Bedarf der Post- und Telegraphenverwaltung, da diese nicht allen Staaten gemeinsam war, außer Ansatz zu lassen.

Somit war zunächst Vorsorge zu treffen für die

1. Ausstattung der einzelnen Heeresverwaltungen mit den erforderlichen eisernen Vorschüssen, sowie
2. die Bereitstellung der Betriebsmittel für die Zentralverwaltung und der von dieser auszustattenden Verwaltungszweige. (Auswärtiges Amt, Marineverwaltung, Schuldenverwaltung usw.).

Ferner galt es

3. die Bundesstaaten von der Verpflichtung zu befreien, die Erträge der gemeinschaftlichen Zölle und Steuern dem Reiche zur Verfügung zu stellen, bevor die den Steuerpflichtigen gewährte Kreditfrist abgelaufen war.

Zu den eisernen Vorschüssen für die Verwaltung des Reichsheeres waren 18810000 Mark erforderlich; für die Zentralverwaltung wurden 6 Millionen gefordert. Beide Posten fanden Aufnahme in dem Etat für 1872. Lasker verteidigte die Forderung gegenüber partikularistischer Opposition mit beherzigenswerten Worten.

> »Eine Regierung knapp halten,« sagte er, »ihr die Mittel zum Betrieb vorenthalten, damit die Volksvertretung sie in Händen habe, das heißt mit dem Staatswohl spielen, und noch keine Partei hat Boden gefaßt im Volk, welche bewußt mit dem Staatswohl gespielt und eine schwache Regierung hergestellt hat, um sie desto besser unter ihrer Leitung zu haben«[1]. — »Auch die Ansicht halte ich für veraltet, daß Schulden einen Staat am besten binden; in Ermangelung von Vermögen vielleicht, aber ich bin immer der Meinung, daß gemeinsame Aktiva und eine gemeinsame gute Wirtschaft ein viel besseres Band der Einheit sind als das Notmittel gemeinsamer Schulden[2].

[1] Sten. Ber. 1871, 30. Oktober, S. 70.

[2] Ebenda S. 72.

Ferner wurde im § 2 des Etatgesetzes die Bestimmung getroffen, daß die Bundesregierungen vom 1. Januar 1872 ab den Ertrag der Zölle und Verbrauchssteuern der Reichskasse erst dann zur Verfügung zu stellen haben, wenn diese nach den bestehenden Gesetzen und den über die Fristen der Zoll- und Steuerkredite getroffenen Verabredungen für ihre Kassen fällig geworden sind. Die hieraus sich ergebenden Mindereinnahmen wurden aus der Kriegsentschädigung gedeckt. Es waren annähernd 60 Mill. Mk. Die für Preußen freiwerdende Summe belief sich auf über 42 Mill. Mk.

Endlich mußte auch die Post- und Telegraphenverwaltung bedacht werden. Ihr Bedarf war nicht unerheblich, da an allen Orten kleinere oder größere eiserne Bestände benötigt wurden. Beim Übergang der Post an den Norddeutschen Bund überließ Preußen diesem den Betriebsfonds der preußischen Postverwaltung. Später entwickelte sich im Bunde neben der laufenden Verwaltung eine Restverwaltung. Infolgedessen sammelten sich einige flüssige Bestände in der Generalbundeskasse an, und der von Preußen zur Verfügung gestellte Betriebsfonds konnte zurückgezahlt werden. Der Betrieb der Post- und Telegraphenverwaltung wurde weiterhin durch die Gewährung eines laufenden Vorschusses aus der Generalbundeskasse, sowie durch wesentlich verspätete Ablieferung der Überschüsse aufrecht erhalten. Dieser Zustand konnte schon deshalb nicht als dauernd angesehen werden, weil die Bestände der Reichskasse allen Bundesstaaten gemeinsam waren, die Sorge für den Betriebsfonds der Post hingegen nur einem Teil der Bundesstaaten oblag. Die Vorschüsse der Generalbundeskasse an die Post beliefen sich 1871 auf 3,39 Mill. Mk., dazu kam eine schwebende Schuld infolge verspäteter Ablieferung der Überschüsse in Höhe von fast 3 Mill. Mk. Durch Gewährung eines Betriebsfonds von 5,25 Mill. Mk. aus den Mitteln der französischen Kriegsentschädigung wurde dieses Provisorium abgelöst.

Außerdem wurde der Reichskanzler durch Etatgesetz ermächtigt, im Falle des Bedürfnisses durch Ausgabe von Schatzscheinen die Betriebsmittel des Reiches vorübergehend zu verstärken. Der zulässige Höchstbetrag war in den ersten Jahren auf 24 Mill. Mk. bemessen. Hiervon wurde jedoch, solange die Mittel der Kriegsentschädigung verfügbar waren, kein Gebrauch gemacht. Erst vom Jahre 1879 an beginnt die Inanspruchnahme des bald sich sehr steigernden Schatzanweisungskredites.

Aus dem ersten Reichshaushaltsetat läßt sich schwer ein

klares Bild der Finanzverhältnisse des neuen Reiches gewinnen. Die Verschmelzung des Norddeutschen Bundes mit den süddeutschen Staaten und Elsass-Lothringen, die Einnahmen und Ausgaben infolge des Krieges, alles das kommt im Etat mehr oder weniger zum Ausdruck. Im Reichshaushalt für 1872 finden sich die Aufwendungen der Militärverwaltung teilweise überhaupt noch außerhalb des Etats, ebenso die Reichseisenbahnen. Von den Einnahmen erscheinen infolge der Abbürdung der Zoll- und Steuerkredite die Erträge der Zölle, der Salz-, Zucker und Branntweinsteuer um insgesamt 66 Mill. Mk. zu niedrig. Die Einnahmen aus der Wechselstempelsteuer, ebenso wie die Überschüsse der Postverwaltung flossen wie im Norddeutschen Bunde so auch noch einige Jahre nach der Gründung des Reiches zum Teil in die Kassen der Einzelstaaten.

Noch vor der Verabschiedung des Etats für 1872 kam aus der Mitte des Reichstags der erste Antrag, der auch auf dem Gebiete des Finanzwesens dem deutschen Volke die Früchte der gewonnenen Einheit zukommen lassen wollte. Er ging von den Abgeordneten Prosch und Braun aus und betraf die Vorlegung eines Gesetzes über die Erhebung der vom Gewerbebetrieb im Umherziehen zu entrichtenden Abgaben[1]. Ein solcher Antrag war bereits im Norddeutschen Bund gestellt worden[2]. Die in den ersten Jahren nach der Gründung des Bundes und des Reiches stark im Vordergrunde stehenden wirtschaftspolitischen Einheitsbestrebungen gaben den Anstoß. Die Einführung der Gewerbefreiheit, der Freizügigkeit war durch die Verschiedenheit in der Besteuerung des Gewerbebetriebs seitens der Einzelstaaten erschwert. Am augenfälligsten trat das bei dem Gewerbebetrieb im Umherziehen in Erscheinung. In Hamburg und Bremen wurde für die Ausübung des Wandergewerbes keine Steuer erhoben, in Lübeck nur eine Art Gebühr; in einer Mehrzahl von Staaten (Preußen, Sachsen, Hessen, Mecklenburg usw.) bestand eine selbständige Wandergewerbesteuer; in Koburg-Gotha wurden von einer solchen Steuer nur die Angehörigen anderer Bundesstaaten betroffen. Wo Steuern bestanden, wurden diese selbstverständlich mit den verschiedensten Sätzen erhoben. Die Mannigfaltigkeit in der Besteuerung des stehenden Gewerbebetriebes war in den einzelnen Staaten nicht geringer. Die Grundsätze über den Kreis der steuerpflichtigen Personen, über

[1]) Drucks. Nr. 18, 1. Leg.-Per., I. Session, 1871.

[2]) Drucks. Nr. 133, 1870.

Besteuerungsmerkmale, Steuersätze, Veranlagung usw. wichen erheblich voneinander ab. In Preußen waren steuerpflichtig die Gast- und Schankwirte, die Verfertiger von Waren, Handwerker mit mehreren Gehilfen, Mühlenbetriebe und Transportgewerbe. Ähnlich war die Gesetzgebung in Sachsen, Hessen, Braunschweig und einigen anderen Staaten. In Anhalt und Bremen unterlagen nur das Gast- und Schankwirtschaftsgewerbe und der Handel mit geistigen Getränken einer besonderen Gewerbesteuer. In den beiden Mecklenburg wurde auf dem Lande und in den Flecken eine Handelsklassensteuer und in Sachsen-Meiningen nur von der Müllerei und Brauerei eine gewerbesteuerartige Abgabe erhoben. In Hamburg und Lübeck war nur eine einmalige Gebühr bei der Anmeldung des Gewerbes zu entrichten. In anderen Staaten wiederum bestand keine besondere Gewerbesteuer.

Hatte der Zollverein die Zollschranken beseitigt und die inneren Verbrauchsabgaben nach Möglichkeit gleichgestellt, warum sollte jetzt der Bund oder das Reich nicht die buntscheckigen Steuerordnungen vereinheitlichen und damit einen weiteren Schritt zur Förderung der Verkehrsfreiheit und Gleichstellung aller Reichsangehörigen tun? Konnte man sich doch bei Befürwortung dieser Steuer auch auf Art. 41 der Reichsverfassung berufen.

Als Camphausen im Herbst 1869 das Portefeuille von der Heydts übernahm, war seine erste Aufgabe, das Gleichgewicht im preußischen Etat herzustellen. Er erreichte das in der Hauptsache durch Aussetzung der Schuldentilgung. Die nachhaltige Erleichterung des preußischen Staatshaushaltes suchte aber auch er in der Ermäßigung der Matrikularbeiträge durch Vermehrung der Einnahmequellen des Bundes. Die Zahl der im Vorjahr abgelehnten Steuern war so groß, daß es schwer halten mußte, noch brauchbare neue Vorschläge zu finden. Die Einführung einer Bundesgewerbesteuer nach preußischem Vorbild (Gesetz vom 30. Mai 1820 und 19. Juli 1861) unter Beseitigung der Besteuerung des Gewerbebetriebes durch die einzelnen Staaten schien hier einen gangbaren Weg zu bieten, auf welchem auch vom Reichstag Entgegenkommen zu hoffen war; denn im Parlament und in der Presse war schon mehrfach erklärt worden, daß die Freiheit des Gewerbebetriebes nicht eher zur vollen Wahrheit werde, bis auch die Gewerbebesteuerung durch eine Bundessteuer einheitlich geordnet sei. Camphausen erlangte für seine Pläne die Zustimmung des preußischen Staatsministeriums. Zu einer Vorlage an den Reichstag kam es jedoch nicht. Die Gründe dafür teilte der

Bundeskommissar bei der Besprechung des erwähnten Antrags Prosch und Braun mit.

Der erstgenannte Abgeordnete begründete seinen Antrag mit dem Hinweis auf die Doppelbesteuerung, die eintrete, wenn jemand in mehreren Staaten hausiere, sowie mit der Forderung nach Erleichterung der Matrikularbeiträge. Daß das Reich das Recht habe, direkte Steuern einzuführen, erschien dem Antragsteller selbstverständlich, und er fand hierin auch keinen Widerspruch. Der Bundeskommissar Michaelis erklärte vielmehr nur, daß die preußische Regierung bereits die Absicht gehabt habe, dem Bundesrat des Norddeutschen Bundes eine Vorlage zur Einführung einer Bundesgewerbesteuer zu machen.

> »Als die Vorlage in der Vorbereitung begriffen war«, sagte er, »trat der Krieg ein und unterbrach alle solche legislatorischen Vorbereitungen. Nach dem Kriege hat die Erweiterung des Norddeutschen Bundes noch nicht Zeit gegeben, den Gegenstand wieder in Erwägung zu bringen, so daß bisher ein weiterer Schritt in dem gedachten Sinne nicht geschehen ist. Es wird jedoch nicht darauf verzichtet werden können, den Gegenstand mit Rücksicht auf das erweiterte Bundes- bzw. Reichsgebiet in erneute Erwägung zu bringen«[1]).

Auf diese Erklärung hin wurde der Antrag in der Erwartung, daß die Bundesbehörden ihre Beratung fortsetzen und demnächst ein greifbares Resultat vorlegen würden, zurückgezogen. Die Finanzpolitik des Reiches ging jedoch bald ganz andere Wege, die der weiteren Verfolgung dieses Gedankens nicht günstig waren. Nur die Frage der Einführung gewisser Spezialgewerbesteuern sollte Regierung und Reichstag noch einigemal beschäftigen.

Erwähnenswert ist auch der zu dieser Zeit gestellte Antrag Wilmanns auf Einführung eines Schlußscheinstempels vom 2. Mai 1871, obwohl er durch Übergang zur Tagesordnung erledigt wurde[2]). Noch war die Zahl der Freunde dieses Antrags klein, aber die Vorhersage des Grafen Kleist, daß der Antrag wiederkehren werde, bis er Annahme gefunden habe, sollte sich bewahrheiten.

Wie im Reichstage, so fehlte es auch im Bundesrat nicht an Anregungen, die Einnahmen des Reiches zu mehren. Württemberg hatte bereits am 30. März 1871 einen Antrag beim Bundes-

[1]) Sten. Ber. S. 195, 1. Leg.-Per., 1. Sess., 1871.

[2]) Drucks. Nr. 48; Sten. Ber. S. 524—530, 1. Leg.-Per., I. Sess., 1871.

rat eingereicht, »die Frage einer höheren Besteuerung des Tabakverbrauchs, insbesondere auch die Frage der Einführung des Tabakmonopols einer näheren Erörterung zu unterziehen«. Es verlangte die Herbeiführung einer scharfen Trennung zwischen den Finanzen des Reiches und der Einzelstaaten. Das Bedürfnis dazu wurde auch von den verbündeten Regierungen anerkannt, aber neben den großen Aufgaben, die zuerst zu lösen waren, trat die finanzielle Organisation des Reiches in den Hintergrund[1]). Der nachdrückliche Hinweis Württembergs auf jene Einnahmequelle, die Bismarck später erschließen wollte und deren Inanspruchnahme von dem württembergischen Bevollmächtigten schon bei Abschluß des Vertrages vom 25. November 1870 über den Beitritt zu der zwischen dem Norddeutschen Bunde und Baden und Hessen vereinbarten Verfassung des Deutschen Reiches gewünscht worden war, blieb fruchtlos[2]).

Das Bestreben, die wirtschaftliche Einheit Deutschlands sobald als möglich auf denjenigen Gebieten zu verwirklichen, vor denen der Zollverein seiner Natur nach hatte Halt machen müssen, kam auch bei der Beratung des Entwurfs eines Gesetzes wegen Erhebung der Brausteuer zum Ausdruck, das vom Reichstag im Frühjahr 1872 verabschiedet wurde. Bis dahin fehlte es selbst in Norddeutschland an einer einheitlichen Bierbesteuerung[3]). Diese herbeizuführen, war Zweck der Gesetzesvorlage, die dem Reichstag des Norddeutschen Bundes 1869 zugegangen war; doch hatte sie wegen der gleichzeitig erstrebten Steuererhöhung das Schicksal der übrigen von der Heydtschen Steuervorlagen erlitten. Der neue Gesetzentwurf verzichtete auf die Erhöhung der Biersteuersätze, machte aber die bisher der Steuer nicht unterliegenden Malzsurrogate steuerpflichtig. Auch beschränkte er sich auf die Herbeiführung einer einheitlichen Besteuerung für Norddeutschland. Im Reichstag wurde zwar mehrfach auf Art. 35, Abs. 2 der Reichsverfassung verwiesen, aber zu einem Antrag auf Einbeziehung der süddeutschen Staaten in die Brausteuergemeinschaft kam es nicht. Die Ansichten, wie die Biersteuereinheit herbei-

[1]) Vgl. dazu Verhandlungen der württembergischen 1. Kammer, 17. März 1894, S. 367.

[2]) Vgl. Poschinger: Fürst Bismarck und das Tabakmonopol, Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft 1911, S. 213. Nach Poschingers Ausführungen muß angenommen werden, daß Württemberg nach dem 12. April 1871 einen ähnlichen Antrag wie den erwähnten eingebracht habe; das ist jedoch unrichtig.

[3]) Vgl. Aufseß: Besondere Vorschriften für die Verwaltung und Erhebung der Zölle und Verbrauchssteuern, Annalen des Deutschen Reichs, 1873, S. 213.

zuführen sei, ob durch Erhöhung der norddeutschen oder Ermäßigung der süddeutschen Sätze, waren geteilt. Richter meinte sogar: »Wir werden eine einheitliche Biersteuer in Deutschland nur dann erreichen, wenn wir dazu übergehen, eine direkte Reichssteuer einzuführen, d. h. an Stelle der Einkommen- und Klassensteuer in den einzelnen Staaten eine direkte Reichseinkommensteuer setzen«[1]).

Der Etat für 1873 bezifferte sich in Einnahmen und Ausgaben auf rund 6 Millionen Mk. mehr als der des Vorjahres. In den Ausgaben erscheinen von jetzt ab die Pensionen infolge des Krieges von 1870/71, die bisher unmittelbar aus der Kriegsentschädigung gezahlt worden waren. Die allgemeine Steigerung der ordentlichen Einnahmen, sowie ein Überschuß aus dem Jahre 1871 von 15,8 Millionen Mk. gestattete, den Etat mit einer Ermäßigung der Matrikularbeiträge um rund 20 Millionen Mk. abzuschließen.

Erschien hiernach die Finanzlage des Reiches noch befriedigend, so trat die ungenügende Finanzierung der Reichswirtschaft bei der Beratung des Etats für 1874 bereits scharf in Erscheinung. Nach dem Voranschlag überstiegen die dauernden Ausgaben die dauernden Einnahmen ganz bedeutend. Ohne Matrikularbeiträge und ohne den großen Überschuß von fast 39 Millionen Mk. aus dem Jahre 1872, der infolge zu niedriger, die außergewöhnlichen Verhältnisse der Vorjahre nicht berücksichtigender Einnahmeschätzung sich ergeben hatte, wies der Etatentwurf einen Fehlbetrag von 80 bis 90 Millionen Mk. auf. Bei alledem waren gerade jene Ausgaben, die in der Folgezeit das Gleichgewicht im Reichshaushalt immer zu stören drohten: die Militärausgaben, durch das Pauschquantum noch gebunden. Das hinderte allerdings die Militärverwaltung nicht, zu besonderen Zwecken Zusatzkredite zu fordern. So wurden in dieser Session zur Verbesserung der Lage der Unteroffiziere die fortdauernden Ausgaben um 6 Millionen Mk. erhöht.

Im Hinblick auf den Ablauf des Pauschquantums sagte Miquel schon jetzt für die nächsten Jahre eine starke Steigerung der Ausgaben voraus, und er legte der Regierung nahe, sich nach neuen Einnahmequellen umzusehen. Die Matrikularbeiträge, die er von jeher bekämpft hatte, griff er auch jetzt wieder an.

> »Die Matrikularumlagen«, sagte er, »sind vom Standpunkte der Wirtschaftlichkeit und Gerechtigkeit verurteilt. — Das Reich hat dasselbe Interesse wie die Einzelstaaten, definitiv

[1]) Sten. Ber., 1. Leg.-Per., III. Sess., 1872, S. 48.

neue Einnahmequellen sich zu sichern und immer weniger auf die Matrikularumlagen rekurrieren zu müssen. Ich betone ausdrücklich, daß ein großes Interesse für die Selbständigkeit und für die Existenz gerade der Einzelstaaten hier vorhanden ist, und wenn sie etwa glaubten, an ihrer Selbständigkeit zu verlieren, dadurch, daß sie dem Reiche ein größeres direktes Besteuerungsrecht einräumen, so sind sie in vollem Irrtum[1]).«

Freilich übersah der Sprecher der Nationalliberalen nicht die Schwierigkeiten, die der Erschließung neuer Reichseinnahmen entgegenstanden. Die Hauptschwierigkeit der Vermehrung der eigenen Einnahmen des Reiches, fand er, liege

»in dem Verhältnis des Reichs zu den Einzelstaaten und in den mangelhaften konstitutionellen Befugnissen der Kammern in Preußen. — Wir vermehren die Einnahmen des Reichs dadurch, daß wir direkte Steuerobjekte für das Reich herausgreifen; in demselben Augenblicke müssen die Matrikularumlagen herabgehen; in demselben Augenblick müssen Überschüsse entstehen in den Kassen der Einzelstaaten. Nun ist aber das preußische Abgeordnetenhaus nicht in der Lage, seinerseits zugunsten des Volkes von diesen Überschüssen direkt profitieren zu können, weil es kein Steuerbewilligungsrecht hat; die Quellen, die einmal geöffnet sind für die Generalstaatskasse, fließen weiter, und Preußen ist jedenfalls in Gefahr, wenn die Regierung es wollte, doppelt zahlen zu müssen. Das macht die Sache so schwierig, ganz neue Einnahmequellen für das Reich zu eröffnen, weil diejenigen konstitutionellen Rechte nicht gegeben sind in dem größten Staate, die überhaupt nicht entbehrt werden können, wenn man einmal ein Etatsrecht und eine Verfassung daneben hat, wie das Reich, wo faktisch durch die jährliche Bewilligung der Matrikularumlagen ein Besteuerungsrecht besteht[2]).«

Miquel schlug deshalb vor, mit der Finanzreform zunächst nicht beim Reich, sondern bei den Einzelstaaten anzufangen:

»Die Einzelstaaten müssen auf die Besteuerung bestimmter Objekte vorab verzichten, und das Reich muß sie in seine Besteuerung ziehen.«

---

[1]) Sten. Ber., 1. Leg.-Per., IV. Sess., 1873, S. 842.

[2]) Ebenda.

Dann, meint er, würden alle konstitutionellen Bedenken wegfallen. Diese Ausführungen sind deshalb beachtenswert, weil sie den Standpunkt der weitaus überwiegenden Mehrheit des Reichstags, der Nationalliberalen wie der Fortschrittspartei darlegen. In einigen Punkten erfuhr Miquel auch Zustimmung von der rechten Seite des Hauses. So sagte von Minnigerode:

> »Wir haben uns nur sehr freuen können, auch von der anderen Seite die Auffassung aussprechen zu hören, die wir immer gehegt und vertreten haben, nämlich die, daß die Matrikularbeiträge sich überlebt haben und daß dafür eine neue Form geschaffen werden muß in Gestalt direkter Reichssteuern[1]).«

Doch stand die Frage: direkte oder indirekte Steuern, erst an zweiter Stelle; im Vordergrund des Interesses stand durchaus die Frage der konstitutionellen Garantien.

Solange die Liberalen im Reichstag den Ausschlag gaben, war nicht nur eine grundlegende Änderung des Reichsfinanzwesens, sondern auch jede größere Einnahmenvermehrung, die an den konstitutionellen Fragen in den finanziellen Beziehungen zwischen Reich und Gliedstaaten vorüberging, unmöglich. So sehr aber die Regierung in den ersten Jahren nach der Gründung des Reiches liberalen Strömungen entgegenkam, auf dem Gebiet des Finanzwesens — es braucht nur an das wiederholte Scheitern der Rechnungsgesetze erinnert zu werden — verhielt sie sich allen liberalen Forderungen gegenüber ablehnend. Man hat die Gestaltung der Reichsfinanzverhältnisse in der Epoche der liberalen Wirtschaftspolitik des Reiches oft verurteilt, ja man hat letztere nicht selten für die Reichsfinanznot späterer Jahre verantwortlich machen wollen. Das ist sicherlich nur zu einem sehr geringen Teile richtig. Nicht nur, daß der Reichstag in den folgenden Jahrzehnten keineswegs eine glücklichere Hand zur Lösung großer finanzieller Aufgaben zeigte, sondern die Schuld ist weit mehr bei der Regierung zu suchen, die dem Reichstag gar nicht die Gelegenheit gab, sich an einer großen Reformvorlage zu versuchen. Die Vorgänge der folgenden Jahre werden das noch deutlicher zeigen.

Wenn Bismarck nach 1879 sich oft tadelnd über die Mitarbeiter dieser Jahre äußerte, so hat er nicht ganz unrecht. Die Leitung der deutschen Finanzpolitik lag damals in den Händen von Männern von durchaus lauterem Charakter und von selten

[1]) Sten.-Ber., I. Leg.-Per., IV. Sess., S. 849; ähnlich derselbe am 30. November 1875, Sten. Ber., S. 213.

umfassender Sachkunde. Das muß gegenüber allen Angriffen aus der Gründungs- und Verleumdungsperiode (Äraartikel) betont werden. Aber es fehlten diesen Männern die großen reformatorischen Ideen. In Deutschland hat es immer an großen Staatsfinanzpolitikern gefehlt; damals, als die größten finanziellen Aufgaben zu lösen waren, vielleicht am meisten. Das gilt nicht nur vom Reich; sondern auch in den Einzelstaaten ist damals die Gelegenheit zur Durchführung großzügiger Steuerreformen versäumt worden. Über einzelne Maßnahmen, wie Steuererleichterungen, Beseitigung veralteter Gebühren und dergl. kam man nicht hinaus.

Es war begreiflich, daß bei der Finanzlage, wie sie der Etat für 1874 zeigte, der Bundesrat dem vom Reichstag im Vorjahre gefaßten Beschluß, die Salzsteuer gänzlich aufzuheben, nur unter der Voraussetzung beitrat, daß ein Ersatz für den Einnahmeausfall gefunden werde. Die Bundesratskommission, die mit der Aufgabe betraut worden war,

> »über die im Falle der Aufhebung der Salzabgaben einzuführenden neuen Reichssteuern Vorschläge zu machen«,

empfahl eine Erhöhung der Eingangsabgaben vom Tabak und die Einführung der Tabakgewichtsteuer an Stelle der Flächensteuer[1]. Bundesrat und Reichstag verfolgten die Frage nicht weiter. Zu einer »Dotation für das Volk«, wie Richter die Aufhebung der Salzsteuer genannt hatte, war zum mindesten der Zeitpunkt bereits versäumt[2].

Der Etat für 1875, der erste nach Ablauf des Pauschquantums, enthielt auch zum ersten Male einen vollständigen Militäretat. Ferner wies er in einem besonderen Kapitel die Pensionen nach. Angeblich sollte es zweckmäßig sein, die gesamten Ausgaben, die das Reich für Pensionen leistete, in einem Kapitel zusammenzufassen. Schon während der Pauschquantumswirtschaft waren die Militärpensionen mit der Begründung, daß der Militäretat die Unterhaltung des Heeres, nicht aber der Dienstunfähigen bezwecke, besonders etatisiert worden. Hingegen wurde bei den Wohnungsgeldzuschüssen, die in den beiden Vorjahren in einem besonderen Kapitel mit einer Summe ausgeworfen waren, von 1875 ab das entgegengesetzte Verfahren eingeschlagen. Sie wurden auf die Etatskapitel der einzelnen Verwaltungszweige übernommen.

Der Voranschlag wies gegenüber dem Etat des Vorjahres

---

[1]) Drucks. 1873, Nr. 128.

[2]) Richter: Im alten Reichstag, I, S. 45.

einen Mehrbedarf von rund 50 Millionen Mk. auf, der fast ausschließlich im Militäretat erschien. Die Matrikularbeiträge sollten um 25,5 Millionen Mk. erhöht werden. Daß unter diesen Umständen jene Zahlungen, bei deren Berechnung »der Ziegelarbeiter im Lippeschen und der Holzhauer im Thüringischen ebensoviel wie der vornehme Hanseat gibt«, von allen Seiten verurteilt wurden, ist begreiflich. Schon in der Wiege hatte man den Matrikularbeiträgen kein langes Leben gewünscht; je zäher ihre Lebenskraft sich nun erwies, desto mehr häuften sich die Klagen, die zu einem ständigen Thema jeder Etatberatung wurden. Bemerkenswert ist, daß bei dieser Gelegenheit eine Äußerung fiel, die einem Vorschlag sehr nahe kam, den viele Jahre später die Regierung machte.

> »Wenn die Matrikularbeiträge,« sagte Richter, »überhaupt länger ertragen werden sollen, so muß man bestrebt sein, dieselben von Jahr zu Jahr möglichst gleichmäßig zu machen[1].«

Diese Erklärung, die die uneingeschränkte Zustimmung des Regierungsvertreters fand, hat Richter und seine Partei später freilich nicht gehindert, Hand in Hand mit dem Zentrum jede Stabilisierung der Matrikularbeiträge, die der Bundesrat seit Anfang der neunziger Jahre immer wieder erstrebte, kräftig zu bekämpfen.

Um die Erhöhung der Matrikularbeiträge im Etat für 1875 zu vermeiden, wurde von Richter vorgeschlagen, einen erheblichen Teil der voraussichtlichen Überschüsse des Jahres 1874 zu den Einnahmen für 1875 zuzuschlagen. Hierbei wurde die Frage aufgeworfen, was mit der verfassungsmäßigen Vorschrift:

> »zur Bestreitung aller gemeinschaftlichen Ausgaben dienen zunächst die etwaigen Überschüsse der Vorjahre«,

gemeint sei. Miquel, auf dessen Antrag diese Worte in die Verfassung gekommen waren, erklärte, daß er nicht entfernt daran gedacht habe, unter dem Worte »Vorjahr« dasjenige Jahr zu verstehen, in welchem das Etatgesetz erlassen werde[2]. Die Budgetkommission hingegen vertrat den Standpunkt, daß unter »Vorjahr« auch das laufende Jahr, in welchem der Etat festgestellt werde, zu verstehen sei. Infolgedessen stellte der Reichstag das Gleichgewicht des Etats ohne Erhöhung der Matrikularbeiträge durch Einsetzung eines Teiles der Überschüsse des Jahres 1874 und einige

[1]) Sten. Ber., 2. Leg.-Per., II. Sess., 1874, S. 57.

[2]) Ebenda, S. 67.

andere Abänderungen her. Für Zwecke der Marine- und Telegraphenverwaltung wurde in den Etat für 1875 eine Anleihe im Betrage von 16187553 Mk. eingestellt. Richter wies bei dieser Gelegenheit auf die zu ausgiebig bemessenen Bestände des Reichsinvalidenfonds hin, begegnete damit jedoch allseitiger Ablehnung. Windthorst erklärte, nachdem man den Fonds einmal geschaffen habe, komme ihm die Natur einer pia causa zu, und daran solle man nicht rütteln.

Die Verabschiedung des Reichsetats für 1875 unter Rückgriff auf Überschüsse, die gemäß der bisherigen Praxis erst in dem Etat für 1876 zu verwenden gewesen wären, mußte natürlich die Aufstellung des letzteren erschweren. Dieser erschien denn auch mit einem Fehlbetrage von 19,12 Millionen Mk. vor dem Reichstag. Statt einer Steigerung der Matrikularbeiträge in Höhe dieses Betrages schlug die Regierung eine Erhöhung der Biersteuer vor, die einschließlich der süddeutschen Ausgleichsbeträge einen Mehrertrag von 13 Millionen Mk. geben sollte, sowie die Einführung von Börsensteuern mit einem geschätzten Ertrage von 6 Millionen Mk.[1]). Sie berief sich bei ihren Vorschlägen darauf, daß der Reichstag im Vorjahre selbst darauf gedrungen habe, die Matrikularbeiträge möglichst dauernd in gleicher Höhe zu halten. Rickert, der Berichterstatter der Budgetkommission für den Etat des Vorjahres, bestritt, daß dieses die Meinung des Reichstags gewesen sei. Jede Maßregel, die Finanzen des Reiches zu mehren und das Reich dadurch freier zu stellen, sei zwar zu begrüßen, »aber nur unter der Voraussetzung«, so sagte er wörtlich,

> »die immer bestanden hat, wie ich glaube, bei der großen Majorität der Mitglieder, daß nicht einseitig vorgegangen werde, sondern daß die Reform ausgedehnt werde auf die Einzelstaaten dadurch, daß man Einnahmen der Einzelstaaten überträgt auf das Reich[2])«.

Die Budgetkommission verminderte den Mehrbedarf um 15,6 Millionen und erhöhte die Matrikularbeiträge um 793000 Mk. Der Rest wurde aus einem Teil der Überschüsse des Vorjahres und Zinserträgnissen der französischen Kriegsgelder gedeckt.

Bei der ersten Beratung des Gesetzentwurfes, betreffend die Erhöhung der Brausteuer, ergriff Bismarck das Wort zur Darlegung seiner finanzpolitischen Anschauung. Auf die Steuer-

---

[1]) Drucks. Nr. 42 und 43, 1875/76.

[2]) Sten. Bericht, Sitzung vom 19. November 1875, S. 201.

vorlagen selbst, die von Camphausen auch schon so gut wie preisgegeben waren, ging er kaum ein; er benutzte vielmehr die Gelegenheit, der Öffentlichkeit die ersten Andeutungen über sein Finanzprogramm, das sich bei ihm selbst wohl noch nicht zu einem einheitlichen Bilde gestaltet hatte, zu machen.

> »Eine totale Steuerreform,« sagte er, »inklusive der Zollreform — wer wünschte sie nicht! Aber sie ist eine Herkulesarbeit, die man versuchsweise angefaßt haben muß in der Eigenschaft eines verhältnismäßigen Laien, wie ich es bin, um ihre Schwierigkeiten vollständig zu übersehen. Mit einem Zuge an diesem Netze, unter dem wir jetzt in steuerlicher Beziehung gefangen sind, da klirren alle Maschen bis in die kleinsten Staaten hinein; jeder hat seine besonderen Wünsche. Eine vollständige Reform kann nicht zustande kommen ohne eine bereitwillige tätige, in die Hände arbeitende Mitwirkung jeder einzelnen partikularen Regierung mit dem Reich. Denn ich kann es nicht als eine Reform ansehen, wenn lediglich neue Reichssteuern aufgelegt werden, ohne daß alte erlassen werden.«

Man könnte meinen, daß sich mit dem letzten Satz der Kanzler einen Gedanken zu eigen gemacht habe, der im Reichstag schon wiederholt ausgesprochen war. Es sei nur an den Antrag zur Beseitigung der Salzsteuer erinnert. Doch haben, abgesehen von diesem einen Fall, die ausschlaggebenden Parteien des Reichstags, wie dies durch Zitate schon mehrfach belegt wurde, bei ihren Finanzreformwünschen immer an eine Übertragung von Landessteuern auf das Reich gedacht. Bismarcks Pläne aber waren ganz andere. Sein Finanzprogramm ist in folgenden Sätzen der erwähnten Rede enthalten:

> »Wenn ich zuerst vom Standpunkt lediglich des Reiches spreche, so habe ich das Bedürfnis einer möglichsten Verminderung, wenn nicht vollständigen Beseitigung der matrikularen Umlagen.« — »Die einzelnen Bundesregierungen müssen bei einer Reform ihrerseits so viel Steuern aufheben, wie sie an Matrikularbeiträgen ersparen.«
>
> »Ich (erkläre) mich von Hause aus wesentlich für Aufbringung aller Mittel nach Möglichkeit durch indirekte Steuern.« — »Man sollte von den direkten Steuern als eine Anstandssteuer die Einkommensteuer beibehalten, aber nicht als Finanzsteuer, mehr als Ehrensteuer.«

Und in Verbindung damit forderte Bismarck,

> »daß wir uns auf das Gebiet eines reinen einfachen Finanzzollsystems zurückziehen und alle diejenigen Artikel, die nicht wirklich Finanzartikel sind, d. h. nicht hinreichenden Ertrag geben, über Bord werfen, — die zehn oder fünfzehn Artikel, die die größten Einnahmen gewähren, so viel abgeben lassen, wie wir überhaupt aus den Zollquellen für unsere Finanzen nehmen wollen.«

Nicht Übertragung der Landessteuern auf das Reich, sondern Zurückdrängung oder gar Beseitigung der ihm brutal erscheinenden direkten Landessteuern bei gleichzeitiger Erschließung indirekter Steuern und Zolleinnahmen im Reich war hiernach Bismarcks Ziel. Und dieses Ziel sollte mit einer nicht unwesentlichen Änderung in der Zollfrage in den folgenden Jahren sich immer schärfer zu einem großen wirtschaftspolitischen Programm entwickeln, dessen Durchführung der eiserne Kanzler reichlich ein Jahrzehnt lang mit allen Kräften erstrebte. Von dieser Zeit an gewinnt auch die Auffassung an Boden, die bisher weder von Camphausen noch von Delbrück und erst recht nicht vom Reichstag vertreten worden war, die nämlich, daß das Reich sich auf indirekte Steuern beschränken müsse. Und ebenso setzte sich seither im Gegensatz zur bisherigen Beurteilung die Meinung fest, daß den Matrikularbeiträgen eine etat- und finanzpolitische Bedeutung zukomme, die sie unentbehrlich mache. Solange im Reichstag noch ernsthaft der Gedanke erwogen wurde, über kurz oder lang direkte Landessteuern auf das Reich zu übertragen und diese gleichzeitig zu kontingentieren (Reichsgewerbesteuer, Reichseinkommensteuer usw.), wurden die Matrikularbeiträge nur gemäß ihrer Entstehung und im Sinne der Verfassung als provisorische Maßnahme, als roher Verteilungsmaßstab und plumper Notbehelf angesehen, und erst als die Aussicht auf die Verwirklichung der liberalen Finanzreformwünsche schwand, sah man auch die Beitragsleistungen der Einzelstaaten von anderer Seite an. Nicht als das einzige Bewilligungsrecht der Volksvertretung, sondern auch als Mittel, die Einzelstaaten für die Finanzwirtschaft des Reiches zu interessieren und den Bundesrat zur strengen Prüfung der Etataufstellung zu veranlassen, wurden sie künftig mehr und mehr gewürdigt. Es ist gewiß kein Zufall, daß dieser Wechsel in der Beurteilung der Finanzverfassung des Reiches sich gerade in jener Zeit vollzog, als die »Reichsflut rückläufig« ward, als partikularistische Strömungen sich mehr und mehr jenen auf Verwirklichung und Fortentwick-

lung der gewonnenen Einheit gerichteten Bestrebungen mit Erfolg entgegensetzten.

Die Rede Bismarcks, die hiernach als Ausgangspunkt einer ganz anders gerichteten Finanzpolitik des Reichs bezeichnet werden muß, wurde freilich damals noch gar nicht als programmatisch angesehen. Der Kanzler hatte bisher die Leitung der Finanz- und Wirtschaftspolitik im Reich seinen Mitarbeitern überlassen. Ein mehrmonatlicher Urlaub Delbrücks hatte zwar allerhand Vermutungen Raum gegeben, aber daß der Kanzler selbst zu einem völlig neuen Kurse das Steuer ergreifen werde, ward damals doch noch nicht angenommen. Und doch vollzog sich von diesem Augenblicke an die Wendung ziemlich rasch.

Wie von vornherein zu erwarten war, gelangten die Steuervorlagen nicht zur Annahme. Der Etat für 1876 wurde ohne Erschließung neuer Einnahmen durch Verminderung des Mehrbedarfs um 15,6 Millionen, Erhöhung der Matrikularbeiträge um 0,8 Millionen und Einstellung von 2 Millionen Mk. aus den Überschüssen des laufenden Jahres (1875) ins Gleichgewicht gebracht.

Damit waren die Finanzsorgen wieder auf ein Jahr vertagt. Ein Blick auf den Etat mußte freilich zeigen, daß die Finanznot in jedem Jahre dringender werden würde. Nicht nur, daß Abstriche von den Ausgaben sich in der Regel nur in besckränktem Maße wiederholen lassen, sondern vor allem entbehrten auch gewisse Einnahmen der erforderlichen Nachhaltigkeit. Das galt in erster Linie von den Einnahmen aus belegten Reichsgeldern. Diese erschienen in den ersten Lebensjahren des Reiches, da sie meistens nicht den betreffenden Fonds zugeschrieben wurden, stets in den ordentlichen Einnahmen. Weiter sind zu nennen ersparte Zinsen für Schatzanweisungen, Anleihen und die Kredite zur Durchführung der Münzreform. Solange die Zwecke dieser Bewilligungen mit Mitteln aus den Beständen der Kriegsentschädigung erreicht werden konnten, erschienen diese Einnahmeposten regelmäßig; mit der Aufzehrung der Kriegsentschädigung war auf solche Einnahmen ebensowenig wie auf jene aus belegten Reichsgeldern zu rechnen.

Der nächste Etat, der dem Reichstag zuging, erstreckte sich nur auf ein Quartal. Um mehr Zeit zur Aufstelluug und Beratung des Etats zu gewinnen, hatten Reichstag und Regierung sich verständigt, künftighin das Rechnungsjahr statt mit dem 1. Januar mit dem 1. April beginnen zu lassen. Der Quartalsetat selbst kann hier übergangen werden, da er sich inhaltlich in

der Hauptsache auf die Erstreckung des Etats für 1876 auf ein weiteres Vierteljahr beschränkte.

Bis zum Jahre 1877 gelang die Haushaltführung im Reich ohne wesentliche Erhöhung der Matrikularbeiträge und ohne Aufnahme von Anleihen. Die 1875 bewilligte Anleihe von 16,2 Millionen und die beiden Anleihen von 1876/77 im Gesamtbetrage von 5,3 Millionen Mk. brauchten erst im Laufe des Jahres 1877 begeben zu werden. Die Ursache dieser scheinbar günstigen Finanzlage ist nicht nur in den Mitteln der Kriegsentschädigung und den mit dieser im Zusammenhang stehenden Einnahmen zu erblicken, sondern ebensosehr darin, daß die Einnahmen regelmäßig höher waren als die auf unzulänglicher Berechnungsgrundlage eingestellten Etatansätze. Von 1872 bis 1875 wurden mehr als 144 Millionen an Überschüssen erzielt, die zur Deckung der Ausgaben der folgenden Jahre dienten. Freilich wurde dadurch, daß man in den Etats der beiden letzten Jahre bereits auf die Überschüsse des laufenden Vorjahres zurückgegriffen hatte, die weitere Etataufstellung erschwert.

Bei der Vorlegung des Etats für 1877 schien es, als ob die Finanzpolitik des Reichs vollständig auf einem toten Punkt angelangt sei. Delbrück hatte inzwischen seinen Abschied genommen und in Hofmann zwar einen Nachfolger, aber keinen Ersatz gefunden. Dieser legte dem Reichstag einen völlig unzulänglich vorbereiteten Etat vor. Äußerlich war das Gleichgewicht des Voranschlags zwar durch Erhöhung der Matrikularbeiträge hergestellt worden, aber die Regierung lehnte es gleichzeitig ausdrücklich ab, für diese Abgleichung die Verantwortung zu übernehmen. Ebenso erklärte sie, Steuervorlagen nicht einzubringen, weil sie zurzeit nicht in der Lage sei, ein umfassendes Zoll- und Steuerreformprogramm vorzulegen, eine einzelne Steuer aber angesichts der ablehnenden Haltung des Reichstags nicht vorschlagen wolle, ohne sich über die Stimmung des Hauses orientiert zu haben. Tatsächlich wies somit[1]) — die Matrikularbeiträge in ihrer bisherigen Höhe angesetzt — der Etatentwurf einen Fehlbetrag von 24 Millionen Mk. auf, der sich noch beträchtlich erhöht haben würde, wenn bei der Schätzung der Einnahmen nicht für das Etatjahr 1877 zum ersten Mal ein anderes Verfahren gewählt worden wäre. Bisher war bei der Veranschlagung der Einnahmen aus den Zöllen und Verbrauchssteuern einfach der Durchschnitt der drei letzten Jahre in Rechnung gestellt worden. Hierbei hatten sich, wie

[1]) Vgl. Denkschrift zum Etat für 1877.

mehrfach erwähnt, große Überschüsse ergeben. Deshalb wurde von 1877 ab zu dem Durchschnittsbetrag der Zoll- und Verbrauchssteuereinnahmen der drei letzten Jahre — ausgenommen die Tabak- und Brausteuer — entsprechend dem Wachstum der Bevölkerung ein Zuschlag von drei Prozent bei der Einnahmeschätzung in Anrechnung gebracht.

Der Reichstag war einstimmig in der Verurteilung des unvollständigen Etats. Dennoch entzog er sich nicht, wie die Reichsfinanzverwaltung, der Aufgabe, Deckungsvorschläge zu machen. Nur bewegten sich diese leider in den seitherigen Bahnen. Die Budgetkommission berücksichtigte bei ihren Beratungen wie bisher ausschließlich die Verhältnisse des gerade in Frage kommenden Etatjahres, ohne darauf zu drängen, die finanziellen Grundlagen des Etats so zu gestalten, daß eine gewisse Stetigkeit der Finanzgebarung auch für die Zukunft gesichert erschien.

War der Regierung bisher schon wiederholt nahe gelegt worden, zu ermitteln, welche Bestände des Reichsinvalidenfonds entbehrlich seien, so fand unter diesen Umständen ein Antrag Richters bereitwillig Annahme, alle Invalidenpensionen, die aus der Zeit vor 1870 den Reichshaushalt belasteten, auf den Invalidenfonds zu übernehmen. Ferner wurden die Zinsen des Reichstagsgebäudefonds zur Deckung laufender Ausgaben verfügbar gemacht. Auch auf andere Fonds wurden einzelne Ausgaben angewiesen. Dazu kamen bei einer Reihe von Posten Abstriche oder Zurückstellungen, so daß schließlich mit einer Erhöhung der Matrikularbeiträge um rund 8 Millionen Mk. der Finanzhaushalt des Reiches wieder einmal für ein Jahr ins Gleichgewicht gebracht worden war.

Die Etatberatung selbst hatte Bismarck Veranlassung gegeben, zum Ausdruck zu bringen, daß er eine Steuerreform von »ganzem Herzen« erstrebe; er kämpfe dafür, soviel seine Gesundheit und geringe Arbeitskraft es ihm gestatte, und er fügte hinzu:

> »Nur bin ich außerstande gewesen — auch selbst, wenn ich ganz gesund wäre, so würde ich außerstande sein —, bis jetzt die Friktion zu überwinden, die sich außerhalb dieses Hauses der Verständigung über den Entwurf einer Steuerreform entgegenstellt.«

Camphausen, gegen den dieser Vorwurf gerichtet war, schwieg. Er hatte damals bereits, wie an anderer Stelle gezeigt werden wird, den Steuerplänen Bismarcks weitgehendes Entgegenkommen zugesichert. Die Verstimmung des Kanzlers mochte daher wohl mehr in der

Behandlung, die Camphausen als preußischer Finanzminister einer anderen Frage zuteil werden ließ, ihren Grund haben. Seit Anfang des Jahres 1875 hatte Bismarck den Erwerb der deutschen Eisenbahnen durch das Reich ins Auge gefaßt. Schon im Frühjahr hatte der preußische Landtag der Regierung die Vollmacht zur Übertragung der Eisenbahnen auf das Reich erteilt. Camphausen hatte sich vorbehalten, die Verhandlungen mit dem Reich erst dann zu eröffnen, wenn der genaue Wert der preußischen Staatsbahnen berechnet worden sei. Dieser Vorbehalt aber war ihm ein Mittel, die ganze Angelegenheit hinhaltend zu behandeln[1]). Bekanntlich kam die Frage der Übernahme der Eisenbahnen auf das Reich nicht einmal bis an den Bundesrat, geschweige denn vor den Reichstag. Der weitere Verlauf dieser Angelegenheit kann daher hier übergangen werden, zumal dieser große Plan gar nicht als Maßnahme zur Vermehrung der Reichseinnahmen in Aussicht genommen war. Im Gegenteil, man befürchtete sogar vielfach, daß das Reich sich dadurch nur eine große Schuldenlast aufbürde, deren Verzinsung durch den Ertrag der Eisenbahnen keineswegs sichergestellt erschien. Auch Bismarck war nicht anderer Ansicht. So sagte er z. B. am 18. Mai 1876 im preußischen Herrenhause nach einer Rede von Kleist-Retzows, der befürchtete, daß das Reich in den Eisenbahnen einen Besitz erwerbe, dessen Rentabilität von Jahr zu Jahr mehr zurückgehen werde:

> »Daß die Rentabilität der Eisenbahnen im allgemeinen stets zurückschreitet, ist ja eine bekannte Tatsache, die sich in allen Ländern beobachten läßt. Es ist das eine natürliche Folge der Vervielfältigung der Linien zwischen zwei Punkten, des Irrtums, daß die Konkurrenz in Eisenbahnlinien den Verkehr wohlfeiler macht.«

Die Thronrede, mit der am 6. Februar 1878 der Reichstag eröffnet wurde, erklärte, der Entwurf des Reichshaushaltsetats liefere aufs neue den Beweis,

> »daß die unabweislichen finanziellen Bedürfnisse des ordentlichen Reichshaushaltes in stärkerem Maße zunehmen, als die Erträgnisse der dem Reiche zugewiesenen eigenen Einnahmequellen.«

Gleichzeitig kündigte sie Gesetzentwürfe über die höhere Besteuerung des Tabaks und die Erhebung von Reichsstempelabgaben an.

---

[1]) Vgl. Bismarcks Schreiben an das preußische Staatsministerium vom 12. März 1877, Poschinger, Aktenstücke, Bd. I, S. 252, desgl. Richter, a. a. O., II, S. 9.

Nationalliberale und Fortschrittspartei, die freilich nach den Wahlen vom 10. Januar 1877 mit zusammen 182 Stimmen nicht mehr die Mehrheit hatten, verständigten sich, den Etat ohne Rücksicht auf Steuerforderungen durchzuberaten und ihn, wenn möglich, so zu gestalten, daß er ohne neue Steuern verabschiedet werden könne[1]).

Der Etatentwurf wies einen nicht gedeckten Bedarf von 28 Millionen Mk. auf. Dieser sollte nach der Absicht der Regierung durch eine Änderung der Tabakbesteuerung, Übertragung des Spielkartenstempels auf das Reich und Einführung von Stempelabgaben von in- und ausländischen Aktien und Wertpapieren, von Lombarddarlehen, Schlußnoten, Rechnungen und Lotterielosen gedeckt werden. Der Tabaksteuerentwurf beabsichtigte, ebenso wie der dem Reichstag 1873 zur Kenntnisnahme mitgeteilte Vorschlag der Bundesratskommission, eine Erhöhung der Zollsätze und Ersetzung der Flächensteuer durch die minder primitive Gewichtsteuer. Die Beratung dieser Vorlage wurde nicht nur zur Auseinandersetzung über die Ziele der Steuerreform zwischen Reichstag und Regierung, sondern sie führte auch zur Klärung der hier wie dort bestehenden Gegensätze. Am Schlusse des ersten Beratungstages ergriff Bismarck im Reichstag unmittelbar nach Camphausen das Wort, um zu erklären, sein Ideal sei das Tabakmonopol, er könne die Verantwortung für die Vorlage Camphausens nicht übernehmen. Richter, der als nächster Redner am folgenden Tage zu Worte kam, konnte infolgedessen seine Ausführungen mit der summarischen Kritik beginnen.

> »Über die Steuervorlagen als solche werde ich nicht sprechen; mehr als tot kann auch eine Regierungsvorlage nicht sein.«

Faßt man das Ergebnis der Verhandlungen zusammen, so kann man sagen, der Reichstag war nicht geneigt, Steuern zu bewilligen, solange »die notwendigen konstitutionellen Garantien noch nicht gegeben« waren (Windthorst). Über den Umfang der gewünschten konstitutionellen Rechte herrschten freilich die größten Meinungsverschiedenheiten. Nur von ultrakonservativer Seite wurde das Recht jährlicher Steuerbewilligung als ein Rüstzeug aus der Rumpelkammer älterer Zeit bezeichnet[2]). Während der Freikonservative von Kardorff im Namen seiner Partei erklärte, einer Aufhebung der Matrikularbeiträge im Wege irgendeiner Ver-

[1]) Vgl. Philippson: Max von Forkenbeck, S. 293.

[2]) von Helldorf-Bedra: Sitzung des Reichstags vom 22. Februar 1878, S. 124.

mehrung der eigenen Reichseinnahmen müßten Garantien vorausgehen, daß diejenigen Gelder, welche infolgedessen den Einzelstaaten übrig bleiben, ohne Zustimmung der Landtage nicht verwendet werden würden. Nationalliberale, Fortschrittspartei und Zentrum, das waren damals gut zwei Drittel, mit einigen kleineren Gruppen sogar mehr als drei Viertel des Reichstages, stellten im Grunde die gleiche Forderung, die ja auch bereits 1869 erhoben worden war. Es ist bezeichnend für die Stellung Bismarcks zu diesen konstitutionellen Fragen, daß man während eines Jahrzehnts, innerhalb dessen in jedem Jahre diese Fragen aufgerollt wurden, noch um keinen Schritt weiter gekommen war.

Das Schicksal der Tabaksteuervorlage war somit entschieden; der Gesetzentwurf betreffend die Erhöhung der Reichsstempelabgaben blieb unerledigt, und nur die den Spielkartenstempel betreffende Vorlage erlangte Gesetzeskraft. Die Einnahmen daraus betrugen seither etwas mehr als eine Million Mark jährlich, mit anderen Worten: die neue Einnahmequelle hatte für die Gestaltung der Reichsfinanzen so gut wie gar keine Bedeutung,

Der Etat wurde wie jener des Vorjahres durch kleinere Abstriche, Erhöhung der Matrikularbeiträge und vor allem durch Heranziehung verschiedener Kapitalbestände ins Gleichgewicht gebracht. Die Militärverwaltung hatte sich mit der Verlegung des Etatjahrbeginnes auf den 1. April zur Aufgabe der Restverwaltung entschlossen. Dadurch wurde ein auf 2,3 Millionen Mk. geschätzter Betrag frei. Ferner wurde aus den Ersparnisen an den von Frankreich für die deutschen Truppen bezahlten Verpflegungsgeldern im Gesamtbetrage von 26,76 Millionen Mk., über deren Verwendung gerade damals dem Reichstag ein Gesetzentwurf vorgelegt worden war, 6,8 Millionen Mk. als außerordentlicher Zuschuß in die Einnahmen eingestellt. Die sogenannten Zuschußanleihen, zu denen später in der Zeit empfindlichster Finanznot gegriffen werden sollte, haben hier also schon eine Art Vorbild. Denn die Inanspruchnahme ersparter Kapitalfonds zur Deckung dauernder Ausgaben des Ordinariums unterscheidet sich finanzpolitisch doch nur wenig von Anleiheaufnahmen zu gleichem Zweck.

In ähnlicher Weise wurde, wie nur kurz bemerkt sei, der Etat für das Jahr 1879 umgestaltet. Zinsen aus belegten Reichsgeldern und vor allem außerordentliche Zuschüsse, sowie Absetzungen von den Ausgaben und Erhöhungen der Einnahmeschätzung mußten wiederum dazu dienen, die Erhöhung der

Matrikularbeiträge in dem Umfang, in welchem sie der Etatentwurf vorsah, hintanzuhalten. Das gelang denn auch. Die endgültige Feststellung gestaltete dann infolge der Zoll- und Steuerreform die Höhe der Beiträge für die Einzelstaaten noch erheblich günstiger.

Siebentes Kapitel.

Der Militär- und Marineetat von 1872 bis 1879.

Durch Art. 60 der Reichsverfassung war, wie mehrfach erwähnt, die Friedenspräsenzstärke des deutschen Heeres bis zum 31. Dezember 1871 auf ein Prozent der Bevölkerung festgestellt und zugleich bestimmt worden, daß sie für die Folgezeit im Wege der Gesetzgebung vereinbart werden solle. Das Gleiche galt von dem Etat der Militärverwaltung, der für den angegebenen Zeitraum, wie bekannt, mit einem Pauschale von 675 Mark für den Kopf der Sollstärke bemessen war. Nach dem Kriege vertrat die Regierung hinsichtlich der Friedenspräsenz den Standpunkt, und sie begegnete darin nur vereinzeltem Widerspruch, daß, wie vordem für das Heer des Norddeutschen Bundes, für das Reichsheer an dem Satz von einem Prozent der Bevölkerung von 1867 festgehalten werde. Diese Forderung fand ihre Stütze in den Verfassungsverträgen, durch welche die süddeutschen Staaten die Verpflichtung übernommen hatten, ihr Heer auf den Stand des norddeutschen Bundesheeres zu bringen. Man ging hierbei von der Annahme aus, daß an dieser Ziffer festgehalten werde könne und somit allmählich eine Verminderung der Heereslasten eintreten werde. Roon trat sogar dafür ein — was aber wohl nicht bekannt geworden ist — daß nach Ablauf der verfassungsmäßig festgesetzten Übergangszeit die bisherige Friedenspräsenzstärke in dem dargelegten Sinne durch ein besonderes Gesetz auf zehn Jahre festgelegt werde.

Die schwierige Aufgabe war die Aufstellung und Vereinbarung des Militäretats. Die der Heeresverwaltung zur Verfügung gestellte Summe hatte schon bisher kaum ausgereicht, um die Armee in der festgesetzten Präsenzstärke zu unterhalten. Die Lebensmittelpreise waren gestiegen, desgleichen die Kosten für Bekleidung und Bewaffnung. Der Pensionsetat, der damals noch in dem Militäretat enthalten war, wies infolge der Nachwirkungen des Krieges von 1866 in dem Zeitraum von 1868 bis 1870 eine nicht unbeträchtliche Zunahme auf. Die Militärverwaltung half

sich durch Beurlaubung der Mannschaften, verspätete Einstellung und dergleichen Maßnahmen. Die Dienstzeit sank auf durchschnittlich nicht viel über zwei Jahre. Dringende Ausgaben mußten zurückgestellt werden: Reparaturen, Neubauten usw.

Als die Pauschwirtschaft sich dem Ablauf näherte, war der Friedensschluß kaum erfolgt, und es war noch nicht möglich gewesen, für die neu zu organisierende vergrößerte Armee einen spezialisierten Etat aufzustellen. Die Thronrede vom 16. Oktober 1871 sprach das mit dem Wunsche aus, das Pauschquantum auf ein Jahr verlängert zu sehen. Als die Vorlage an den Reichstag kam, zeigte es sich, daß die Fortdauer des Pauschquantums durch veränderte Berechnung der Friedenspräsenz, durch Fortfall der Übungen des Beurlaubtenstandes für 1872 und infolge sonstiger Änderungen in der Wirtschaftsführung tatsächlich eine Erhöhung des Militäretats bedeutete. Lasker berechnete bei der Generaldebatte, daß der Militäretat künftig die Summe von 312 Millionen Mk. erreichen, d. h. die Kopfquote von 225 auf 249 Taler anwachsen werde. Die Regierung gab das zu; hatte sie doch von vornherein schon erklärt, daß sie mit der bisherigen Quote nur auskommen könne, weil die in Elsaß-Lothringen zur Aushebung gelangenden Truppen erst im Oktober 1872 zur Einstellung kommen würden und die Okkupationstruppen ihre Verpflegung auf Rechnung Frankreichs erhielten. Vergebens wies auch der Kriegsminister auf die Steigerung der Preise für Lebensmittel, Materialien und Löhne hin. Die Nationalliberalen und die Fortschrittspartei beantragten Abstriche. Erstere wollten den nach Abzug der konventionsmäßigen Nachlässe von 376882 Talern mit 89996393 Talern bemessenen Gesamtbedarf auf 88575195 Taler herabsetzen, letztere unter Berücksichtigung der durch den Retablissementsaufwand möglichen Ersparnisse im Friedensetat sogar auf 83822589 Taler. Um dem zu entgehen, und um die Besorgnis des Reichstags, daß in den nächsten Jahren eine erhebliche Ausgabesteigerung eintreten werde, zu beschwichtigen, erklärte sich die Militärverwaltung bereit, mit der gleichen Summe auch während der Jahre 1873 und 1874 wirtschaften zu wollen. Sie dehnte also die Forderung der Verlängerung des Pauschquantums auf 3 Jahre aus[1]. v. Roon bezeichnete das als ein großes Entgegenkommen:

> »Ich habe die Besorgnis, am Rande einer Kluft zu wandeln, in die ich hineinfallen kann, aber ich will es riskieren.«

[1]) Drucks. Nr. 128, 1. Leg.-Per., II. Sess., 1871.

Die Meinung des Reichstags war geteilt. Die Befürworter des Pauschquantums befürchteten bei seiner Ablehnung einen neuen Militärkonflikt; manche meinten auch, der Reichstag mache mit einem Kompromiß »ein gutes Geschäft«, da jede spezialisierte Aufstellung zu einem höheren Gesamtergebnis führen müsse. Wichtiger war der auch von der Regierung vertretene Standpunkt, daß nach außen hin die Überzeugung von der unbedingten Schlagfertigkeit der deutschen Armee keine Einbuße erleiden dürfe.

Die Gegenseite machte konstitutionelle und finanzielle Gründe geltend. Die Ausdehnung des Budgetrechts auch auf die Militärverwaltung müsse verlangt werden; die sparsamere Wirtschaftsführung sei nur Schein; notwendige Aufgaben würden zurückgestellt, deren nachträgliche Erfüllung nur um so kostspieliger sein werde.

Einen neuen Vermittlungsantrag Miquel-Bamberger, das Pauschquantum nur für die Dauer von 2 Jahren zu bewilligen, brachte die Regierung durch ihre Erklärung, daß dieser Vorschlag der am wenigsten annehmbare sei, zu Fall. Daraufhin erfolgte mit einer knappen Mehrheit die Verlängerung des Pauschquantums.

Die eigentliche finanzielle Bedeutung dieser Fragen, deren Erörterung viel Erregung verursacht hatte, war zweifellos gering. Das Pauschquantum war seinerzeit mit Rücksicht auf jene Staaten, deren Finanzen und Militärlasten hinter Preußen zurückstanden, möglichst niedrig bemessen worden; ein Teil der Offiziere und Militärbeamten, die nicht zur Präsenzziffer gerechnet wurden, mußte außerdem davon unterhalten werden. Die Preise des laufenden Sachbedarfs waren gestiegen, und von Kleinigkeiten abgesehen, konnte der Verwaltung das Lob sparsamer Wirtschaftsführung nicht versagt werden. Aber um die finanzielle Tragweite der Verlängerung des Pauschquantums wurde auch trotz der anfänglich beantragten Abstriche in der Folge gar nicht mehr gekämpft. Die Prinzipienfrage, um die sich der Streit drehte, war die, ob der Militäretat en bloc oder nur positionsweise zu bewilligen sei. Und diese konstitutionelle Frage hatte auch prinzipielle finanzpolitische Bedeutung. Die Auseinandersetzung darüber war vertagt worden.

Lange bevor der Pauschaletat abgelaufen war, legte die Regierung den Entwurf eines Reichsmilitärgesetzes vor, am 13. Mai 1873. Doch das Organisationsgesetz kam in dieser, der letzten Session der ersten Legislaturperiode nicht mehr zur Beratung.

Eine starke politische Mißstimmung, mehr noch eine Abspannung des Reichstags war eingetreten. Die letzte Session war mit Vorlagen überladen. Die gleichzeitige Tagung mehrerer größerer Landtage erschwerte die Arbeit. Wiederholte Beschlußunfähigkeit war die Folge. Der Kulturkampf absorbierte die besten Kräfte. Eine Krise im preußischen Staatsministerium, über deren Bedeutung die Parteien im Unklaren waren, hatte mit der Übernahme der Ministerpräsidentschaft durch von Roon geendet. Die Enthüllungen Laskers über die Eisenbahngründungen hoben nicht die Stimmung. Die Thronrede vom 12. März, mit der die Session eröffnet worden war, hatte sich fast nur mit Armee und Marine beschäftigt. Der Reichstag aber hätte seine parlamentarische Arbeit lieber mit den großen politischen und wirtschaftlichen Aufgaben geschlossen, die zur Verwirklichung der Einheit im Rechts- und Wirtschaftsleben noch zu lösen waren. Unter diesen Umständen zeigte der Reichstag keine Neigung, das Gesetz, das ihm erst, nachdem er bereits zwei Monate versammelt war, vorgelegt wurde und dessen finanzielle Tragweite sich gar nicht übersehen ließ, schon zu verabschieden.

Das Organisationsgesetz war die erste große Aufgabe, die dem am 10. Januar 1874 gewählten Reichstag gestellt wurde. Nicht wie bei der Vereinbarung über das Pauschquantum sollten Geldziffer und Truppenziffer festgestellt werden, sondern nur die letztere. Das »Äternat« ward gefordert: die Festlegung der Präsenzziffer »bis zum Erlaß einer anderweitigen gesetzlichen Bestimmung« auf ein Prozent der Bevölkerung von 1867 oder auf 401659 Mann in Verbindung mit einer schärferen Durchführung der dreijährigen Dienstzeit. Gerade hierdurch, will sagen, durch Einschränkung der vorzeitigen Entlassungen, verspäteten Truppeneinstellungen, Beurlaubungen und dergleichen sollte tatsächlich ein um etwa 40 bis 50000 Mann erhöhter Friedensstand gewonnen werden. Gleichzeitig wurden Bestimmungen über Befreiung der Militärpersonen von der Kommunalsteuerpflicht, Festlegung der Cadrezahl usw. getroffen.

Nach langen Verhandlungen erfolgte die Bewilligung auf sieben Jahre, also bis Ende 1881. Die neue tatsächliche Verstärkung des Friedensstandes führte zu einer erheblich höheren Belastung des Etats. Nach den Rechnungsabschlüssen betrug die Erhöhung der fortdauernden Ausgaben für 1875 gegenüber dem Vorjahr rund 48 Millionen Mk. Mit der Festlegung der Präsenzziffer war eine Einschränkung des Budgetrechts verbunden,

da für die Dauer des Septenats nur die Bewilligung außerordentlicher Ausgaben und Neueinrichtungen der Entschließung des Reichstags vorbehalten blieb. Daß eine solche Einschränkung der Rechte des Reichstags nicht vorübergehenden, sondern allgemeinen und schwerwiegenden politischen Erwägungen entspricht, diese Erkenntnis hatte auch die Frankfurter Nationalversammlung, die gewiß in der Bemessung der Rechte der Volksvertretung nicht kargte. In Art. 3, § 12 des Verfassungsentwurfs erklärte sie: »Die Stärke und Beschaffenheit des Reichsheeres wird durch das Gesetz über die Wehrverfassung bestimmt«.

Es mag darum dahingestellt bleiben, ob das Kompromiß notwendig war; sicherlich wünschte die Mehrheit des deutschen Volkes wie die Regierung angesichts der europäischen Lage, insbesondere der fortgesetzten Rüstungen Frankreichs, eine Stabilisierung des Heeres. Und ob schließlich die jährliche Bewilligung des Militäretats eine sparsamere Wirtschaft ermöglicht haben würde, wird schwer zu beweisen, ja kaum wahrscheinlich zu machen sein.

Von den außerhalb des Pauschaletats zur Verwendung gelangenden Militärausgaben finden sich nur die Beiträge zu Gehaltsverbesserungen im Ordinarium; alle anderen Aufwendungen wurden aus der französischen Kriegsentschädigung bestritten. Von besonderer Bedeutung waren die Retablissementskosten, die so ausgiebig bemessen wurden, daß in den laufenden Ausgaben nicht unbeträchtliche Ersparnisse zu erwarten waren. Gerade deshalb hatte ja die Fortschrittspartei einen Abstrich von über 18,5 Millionen Mk. von der Pauschsumme beantragt.

Verschwindend klein gegenüber dem Militäretat ist während der ganzen ersten Epoche des Reichsfinanzwesens der Etat der Marine. Wenn er hier dennoch besondere Erwähnung findet, so geschieht das nur um der Bedeutung willen, die er später im Reichsfinanzwesen beansprucht.

»Wir müssen allen Seemächten zweiten Ranges überlegen sein«, so lautet eine Randbemerkung Bismarcks zu einer Denkschrift, die ihm der Chef der Kaiserlichen Marine, von Hof, im Jahre 1872 vorlegte. Damit waren die vorläufigen Ziele der Reichsflottenentwicklung gekennzeichnet. Die Denkschrift, die im Jahre 1867 dem Reichstag mit dem Antrag auf Bewilligung außerordentlicher Geldmittel zum Zwecke der Erweiterung der Bundeskriegsmarine vorgelegt worden war, hatte als Ziel bezeichnet:

1. Schutz und Vertretung des Seehandels Norddeutschlands auf allen Meeren und Erweiterung seiner Rechte und seiner Beziehungen;
2. Verteidigung der vaterländischen Küsten und Häfen an der Ost- und Nordsee;
3. Entwicklung des eigenen Offensivvermögens, nicht bloß zur Störung feindlichen Seehandels, sondern auch zum Angriff feindlicher Flotten und Häfen.

Vorerst konnte man freilich nur daran denken, den defensiven Teil dieser Aufgabe durchzuführen, und innerhalb dieses Rahmens hielt sich die Flottenpolitik des Reiches bis in die neunziger Jahre. Die warmen Sympathien, die der konstituierende Reichstag, wie der Reichstag des Norddeutschen Bundes, gewissermaßen als Erbe der Frankfurter Nationalversammlung für die Marine gehegt hatten, waren durch die glorreichen Kämpfe von 1870/71 mehr und mehr von der Armee in Anspruch genommen worden. Regierung und Volk sahen begreiflicherweise, und nicht mit Unrecht, in der Landmacht die Bürgschaft für die Zukunft des jungen Reiches. Die Entwicklung der Bundesmarine war durch den Krieg zurückgehalten worden; mehr noch durch die Unzulänglichkeit der deutschen Eisenindustrie und nicht zuletzt auch dadurch, daß man sich über die zweckmäßigen Konstruktionen nicht schlüssig werden konnte. Es ist jedenfalls bezeichnend, daß innerhalb der drei Jahre nach dem Inkrafttreten des Flottengründungsplanes, d. h. bis zum Beginn des Krieges — während desselben natürlich erst recht — es nicht möglich gewesen war, auf deutschen Werften mit dem Bau von Panzerschiffen vorzugehen.

Am 6. März 1872 legte der Reichskanzler dem Reichstag gemäß der an ihn bei der Beratung des Reichshaushalts für das Jahr 1872 ergangenen Aufforderung eine Denkschrift über die Ausführung des Flottenprogramms vom Jahre 1867 vor. In dieser wurden die Gründe dargelegt, um derentwillen die deutsche Kriegsmarine den an sie gestellten Forderungen mit den gegebenen Mitteln nicht genügen konnte. Zum Zweck der Erreichung der 1867 gesteckten Ziele wurde ein Mehrbedarf von 106394094 Mk. gefordert. Der Reichstag sprach infolgedessen den Wunsch nach einer ausführlichen Begründung der notwendigen Abänderungen des ursprünglichen Gründungsplanes, des Mehrbedarfes und der Vorschläge zu dessen Beschaffung aus. Demgemäß legte in der letzten Session der ersten Legislaturperiode der Chef der Admira-

lität dem Reichstag mit dem Etat für 1874 einen neuen Flottengründungsplan vor. Dieser wurde, da die Regierung selbst nicht einmal den Antrag auf Genehmigung gestellt hatte, vom Reichstag einfach zur Kenntnis genommen. Nur in dem Gesetz, betreffend den reservierten Teil der Kriegsentschädigung, wurde die Bewilligung von 54058170 Mk. zu den einmaligen Ausgaben für die kaiserliche Marine in den Jahren 1873 und 1874 verlangt. Mosle und von Benda stellten hierzu den Antrag, den ganzen Restbetrag der französischen Kriegskostenentschädigung für die Marine zu reservieren und nach Maßgabe des Festungsgesetzes vorläufig zu belegen und zu verwalten. Sie blieben jedoch stark in der Minderheit, und nur die in der Regierungsvorlage zu einmaligen Verwendungen geforderten Geldmittel wurden genehmigt. Gleichzeitig wurden aus dem gleichen Fonds zur Deckung der im Norddeutschen Bunde zu Marinezwecken ausgegebenen Schatzanweisungen 32077500 Mk. bewilligt.

Mit den nach Kapitel 7 der Einnahmen in den Haushaltsetat für 1872 und 1873 für die Marineverwaltung ausgeworfenen Beträgen von 3666000 Mk. und 6048000 Mk. sind für die Flotte insgesamt aus der Kriegsentschädigung 95849670 Mk. verwendet worden.

Auch der Bau des Nordostseekanals, der von dem Chef der Admiralität lebhaft gewünscht wurde, kam bei dieser Gelegenheit zur Erörterung[1]). Die verbündeten Regierungen verhielten sich jedoch ablehnend. Sie wurden von Moltke unterstützt, der als Abgeordneter entschieden gegen den Plan sprach und statt dessen den Bau einer besonderen Ostseeflotte forderte. Heute wird man es kaum bedauern können, daß die günstige Gelegenheit, den Bau durch Verwendung eines kleinen Teiles der Kriegsentschädigung zu ermöglichen, verabsäumt worden ist. Denn wahrscheinlich wäre er angesichts der nicht vorauszusehenden Steigerung des Verkehrs und der Schiffsgrößen in ganz unzulänglichen Maßverhältnissen gebaut worden.

Obwohl der Flottengründungsplan von 1873 nicht gesetzlich sanktioniert war — nur der Bundesrat beschloß, demselben im allgemeinen seine Zustimmung zu erteilen — wurde im wesentlichen im folgenden Jahrzehnt nach diesem Plane gewirtschaftet. Einschließlich der außeretatmäßigen Forderungen für 1873 und 1874 und der Etatforderung für 1874, zusammen 64987770 Mk., stellte der Gründungsplan für den zehnjährigen Zeitraum

[1]) Sitzung des Reichstags vom 23. Juni 1873.

1873 bis 1882 einen Kostenaufwand von 218437500 Mk. in Aussicht. Davon wurden bis einschließlich 1882/83 212162059 Mk. bewilligt und 198680664 Mk. verwendet. Am 1. Juli 1883 waren an Schiffen vorhanden sieben Panzerfregatten und fünf Panzerkorvetten, 26 Kreuzer, 32 Küstenverteidigungsfahrzeuge und 17 Schulschiffe. An der Herstellung der Neu- und Ersatzbauten innerhalb dieser Zeit waren ausländische Privatwerften nur noch in ganz bescheidenem Maße beteiligt.

Achtes Kapitel.

Verwendungen aus der Kriegsentschädigung.

Die gewaltigen weltgeschichtlichen Ereignisse, die dem deutschen Volk die Einheit, den Kaiser und das »Vollparlament« gegeben hatten, waren naturgemäß auch von wesentlichem Einfluß auf die Aufgaben, die dem letzteren zunächst erwuchsen. Die Tätigkeit des ersten deutschen Reichstages erstreckte sich vor allem auf die Regelung der neuen Beziehungen zwischen Nord und Süd, zwischen dem Reiche und Elsaß-Lothringen, auf die Beseitigung der Wunden, die der Krieg auch dem Sieger geschlagen hatte und auf die Fortführung der vom Norddeutschen Bunde bereits begonnenen wirtschaftlichen und politischen Gesetzgebung. Viele dieser gesetzgeberischen Maßnahmen hatten auch eine finanzielle Seite. Die Verwendung der Kriegsentschädigung stellte allein schon eine Reihe großer finanzpolitischer Aufgaben.

Der Friede war noch nicht geschlossen, da legte die Regierung bereits ein Militärpensionsgesetz vor, das eine höhere Bemessung der Kriegs- und Friedenspensionen vorsah[1]). von Roon leitete den Entwurf mit einer warmen Rede über Maß und Mittel der Versorgung der Offiziere und Mannschaften und ihrer Hinterbliebenen ein. Der auf 13288 Taler bemessene jährliche Bedarf sollte aus dem zur Führung des Krieges bestimmten Fonds vorschußweise bestritten werden, bis ein entsprechender Teil der Kriegsentschädigung durch besonderes Gesetz für diesen Zweck bereitgestellt sein würde. Im Reichstag wurde eine Trennung der Kriegs- und Friedenspensionen angeregt in der Absicht, erstere sofort und ausgiebig zu bemessen; dem aber widersetzte sich die Regierung. Die Vorlage wurde daraufhin mit einigen, nicht unwesentlichen, materiellen Verbesserungen angenommen.

[1]) Drucks. Nr. 96 und 194, I. Leg.-Per., I. Sess., 1871.

Aus der Mitte des Reichstags wurde zu gleicher Zeit der Antrag gestellt, 12 Mill. Mk. zur Unterstützung der heimgekehrten Reservisten und Landwehrmänner bereitzustellen. Der infolgedessen von der Regierung eingebrachte Gesetzentwurf, betreffend die Gewährung von Beihilfen an Angehörige der Reserve und Landwehr, fand einstimmig Annahme.

Ebenso wurde eine Reihe anderer Kriegsentschädigungsgesetze, ohne besonderen Widerspruch zu finden, verabschiedet. Die während des Krieges aus Frankreich vertriebenen Deutschen erhielten Beihilfen, die Reeder Entschädigungen für die gekaperten oder in fremden Häfen eingeschlossenen Schiffe, die Gemeinden Ersatz für die Kriegsschäden und Kriegsleistungen. Wie in Preußen nach dem Kriege 1866, so wurden auch jetzt Dotationen für Heerführer und — auf Antrag des Reichstags — auch für verdiente Staatsmänner ausgeworfen. Der der Kriegsentschädigung entnommene Betrag von 12 Mill. Mk. wurde dem Kaiser zur freien Verwendung im Sinne des betreffenden Gesetzes zur Verfügung gestellt.

Während es sich hierbei um einmalige Verwendungen handelte, wurden aus den Mitteln der Kriegsentschädigung auch mehrere Fonds begründet. Die Betriebsfonds und der Reichskriegsschatz fanden schon Erwähnung. Der größte und bedeutendste Fonds war der Reichsinvalidenfonds. Bei der Forderung der Kriegsentschädigung in Höhe von 5 Milliarden Francs war schon der Bedarf für die Invalidenversorgung auf annähernd eine Milliarde geschätzt worden. In der bezüglichen Präsidialvorlage, die unmittelbar nach Beendigung des Krieges dem Bundesrat zuging, wurde vorgeschlagen, einen Fonds zu begründen, der einschließlich der aufkommenden Zinsen dem nach der wahrscheinlichen Bezugsdauer berechneten Kapitalwert der zu gewährenden Pensionen und Unterstützungen entspreche. Der Kapitalbedarf dieses Fonds, der also im Laufe der Zeit durch die aus ihm zu zahlenden Pensionen und Unterstützungen aufgezehrt werden sollte, wurde auf 720 Mill. Mk. veranschlagt. Die Bundesratsausschüsse beantragten jedoch eine Berichtigung des angesetzten Betrages, da dieser unter Benutzung englischer Versicherungstafeln, die sich auf die Lebensdauer gesunder Personen bezogen, berechnet worden war. Demgemäß wurde dem Reichstag die Begründung eines Fonds von 561 Mill. Mk. vorgeschlagen[1]). Es fehlte allerdings nicht an Stimmen, die die Übernahme der aus dem Fonds zu bestreitenden

[1]) Drucks. des Reichstags, 1873, Nr. 7, 79 und 113.

Zahlungen auf den ordentlichen Etat und die Verteilung des vorgesehenen Betrages an die Einzelstaaten verlangten. Einer Reihe der hierbei geltend gemachten politischen und finanziellen Bedenken konnte die Berechtigung nicht abgesprochen werden; jedoch bot auch eine andere Ordnung genug Schwierigkeiten. Die zu diesem Zweck zu verwendenden Mittel hätten dann wohl auf Matrikularbeiträge übernommen werden müssen, denn neue dauernde Einnahmen, insbesondere Steuern zu erschließen für Ausgaben, die sich im Laufe der Zeit mehr und mehr vermindern sollten, dazu wäre der Reichstag nicht geneigt gewesen. Bei der Beratung fand nur Richter bedeutsame Gesichtspunkte für die Kritik der Vorlage. Sein Gegenvorschlag, das Kapital nach Maßgabe der Zahl ihrer Kriegsinvaliden an die Einzelstaaten zu verteilen, um es diese dann in Form von Amortisationsrenten wieder zurückzahlen zu lassen, ging freilich auch nur von doktrinären Erwägungen aus. Ad. Wagner, der die ganze Frage treffend beleuchtet[1]), meint,

> »nahe hätte es gelegen, für große, ertraggebende Anlagen die zur Sicherstellung der Pensionen dienende Kapitalsumme zu verwenden und dabei zugleich die Gelegenheit zu benutzen, große wirtschaftliche Reformen durchzuführen.« »Allein die Unfertigkeit des Reichs und der in so mancher Beziehung in der Finanzverwaltung und in der Volkswirtschaftspolitik des Reiches wie Preußens hervortretende Mangel großer reformatorischer Gesichtspunkte und einer wahrhaft staatsmännischen Initiative ließen es zu einer solch großartigen Politik nicht kommen. Man gelangte auch hier wieder nicht über die engen, mehr privatwirtschaftlichen Anschauungen der leitenden Kreise des Reichskanzleramts und der preußischen Ministerien hinaus und — schuf den Invalidenfonds, im Geist des kalkulierenden Bankiers, aber durchaus nicht in demjenigen des Wirtschaftspolitikers oder Finanzmannes großen Schlages.«

Hinzuzufügen wäre diesen Ausführungen nur, daß auch ein solcher schwerlich den Reichstag — darin unterschied sich der erste in nichts von den folgenden — zu großen wirtschaftlichen Reformen hätte bewegen können. Das Reichseisenbahnprojekt scheiterte später freilich schon an der Haltung der verbündeten Regierungen; aber wenn es auch den Bundesrat glücklich durchlaufen hätte, der

[1]) Reichsfinanzwesen, Jahrbuch für Gesetzgebung usw., 1874, S. 135.

Reichstag würde es sicher zu Grabe getragen haben. Es scheint das Schicksal der Parlamente zu sein, den großen Staatsmann »des Innern« nicht finden zu können, und wenn sie ihn schließlich gefunden haben, seine Reformpläne mit Schlagworten, konstitutionellen Bedenken und Interessentenopposition töten zu müssen.

Es blieb also bei dem Vorschlag der Regierung, wenn man im Reichstag auch wohl der Meinung war, daß das Kapital etwas zu reichlich bemessen sei. Nur in finanztechnischer und konstitutioneller Hinsicht erfuhr die geplante Institution durch die parlamentarische Beratung wesentliche Veränderungen und Verbesserungen. Die Regierungsvorlage ließ der Verwaltung des Reichsinvalidenfonds in der Anlegung des Kapitals und der Wiederveräußerung der erworbenen Effekten einen großen Spielraum. Der Reichstag wollte jedoch jeder Börsenspekulation und besonders der Verfolgung politischer und volkswirtschaftlicher Nebenzwecke vorbeugen. In erster Linie sollte die Belegung der Gelder in Schuldverschreibungen des Reichs oder der deutschen Einzelstaaten erfolgen. Weiterhin wurde nach langen Verhandlungen die Anlage in amortisablen Schuldverschreibungen deutscher Kommunalverbände zugelassen, obwohl man sich nicht verhehlte, damit der Regierung einen großen Einfluß auf Provinzen und Gemeinden einzuräumen. Auch Rentenbriefe deutscher Rentenbanken wurden als Anlagepapiere gestattet, hingegen trotz des Drängens der Großgrundbesitzer die Zulassung von Pfandbriefen jeder Art abgelehnt. Im Interesse einer raschen, verzinslichen Unterbringung der großen Summe sollten ferner nach der Vorlage vorläufig ausländische Staatspapiere, Schatzanweisungen, Prioritätsobligationen deutscher Eisenbahngesellschaften und einige andere bankmäßige Anlagen zugelassen werden. Der Reichstag beschränkte ihre Zulässigkeit bis zum 1. Juli 1876. Die bald einsetzende Krise hatte jedoch so starke Kursverminderungen zur Folge, daß der Verkauf des in den genannten Papieren angelegten Teiles des Reichsinvalidenfonds unmöglich ohne sehr große Verluste bis zu dem festgesetzten Termin hätte durchgeführt werden können. Der Bundesrat schlug deshalb 1875 vor, die Beschränkung in der Belegung von Schatzscheinen gänzlich aufzuheben, bezw. die für die Veräußerung der Prioritätsobligationen deutscher Eisenbahnen gesetzte Frist bis zum 1. Juli 1880 zu erstrecken[1]). Dem ersten Teil des Antrages gegenüber verhielt sich der Reichstag ablehnend, weil durch den vorzugsweisen Ankauf von Schatzanweisungen

[1]) Drucks. des Reichstags, 1875, Nr. 26.

das Verbot der Wiederveräußerung zu anderen als Realisationszwecken umgangen werden könne. Die Befugnis, die nur vorübergehend zulässigen Eisenbahnprioritäten als Anlagepapiere beizubehalten, wurde 1879 noch einmal bis zum 1. Juli 1885 verlängert.

Die vorübergehende Anlage des Invalidenfonds in diesen Papieren ist in der »Verleumdungsperiode«, als die vom Gründungsschwindel mehr oder weniger in Mitleidenschaft gezogenen Kleinen und Großen nach den Schuldigen suchten, zu heftigen Angriffen auf die Finanzverwaltung und auf einzelne Parlamentarier benutzt worden. Sicherlich zu Unrecht. Die Schaffung des Fonds war ein Fehler, aber seine Einrichtung und Verwaltung sind in völlig einwandfreier Weise erfolgt. Bei größerer Bewegungsfreiheit hätte er sogar während der Krise gute Dienste leisten können. Allein der Reichstag hat sich nicht damit begnügt, die Verwaltung des Invalidenfonds nach dem Muster der Reichsschuldenverwaltung völlig unabhängig zu stellen, sondern hat ihn selbst mit so viel Schranken umgeben, daß er schließlich nichts anderes als eine Zahlstelle war.

Was die übrigen noch nicht erwähnten Fonds anbetrifft, die aus der französischen Kriegsentschädigung gegründet worden sind, der Festungsbaufonds, der Reichstagsgebäudefonds und der Reichseisenbahnfonds, so kommt diesen, wie überhaupt der Mehrzahl der Verwendungen aus den fünf Milliarden, eine eigentlich finanzpolitische Bedeutung nur in sehr beschränktem Maße zu. Außergewöhnliche Verhältnisse hatten außerordentliche Bedürfnisse geschaffen, und außerordentliche Ereignisse hatten die Deckungsmittel verfügbar gemacht. Die Mittelbeschaffung liegt gänzlich außerhalb des Rahmens finanzwissenschaftlicher Erörterung, und auch die Verwendung erfolgte vielfach unter Umständen, die sich einer Würdigung nach finanzpolitischen Gesichtspunkten entziehen.

Der Reichsfestungsbaufonds wurde durch Gesetz vom 30. Mai 1873 geschaffen, das einen Betrag von 216 Millionen Mk. zur zeitgemäßen Umgestaltung und Ausrüstung einer Anzahl von Festungen aus der von Frankreich zu zahlenden Kriegsentschädigung ausschied. Von diesem Betrage wurden 57 Millionen Mk. dem Reichskanzler für die Jahre 1873 und 1874 zur Verfügung gestellt und der Rest, 159 Millionen Mk., der Verwaltung des Reichsinvalidenfonds überwiesen. An Ausgaben wurden bis zum Schlusse des Etatjahres 1891 aus dem Festungsbaufonds 161,2 Mil-

lionen Mk. geleistet. Der Mehrbetrag von 2,2 Millionen Mk. stellt den bei der Veräußerung erzielten Kursgewinn der Fondsbestände dar, da nach Art. III des Gesetzes die Zinseinnahmen jährlich auf den Reichshaushaltsetat gebracht und zur Bestreitung der gemeinschaftlichen Ausgaben verwandt wurden, doch finden sich im Etat noch bis zum Jahre 1900 (Kap. 12, Tit. 3 Z[1] der einmaligen Ausgaben) kleinere Posten des Fonds. Erloschen ist er überhaupt noch nicht, da ihm gelegentlich noch Rückeinnahmen zufließen durch Veräußerungen von Anlagen, die aus Mitteln des Fonds beschafft worden sind.

Zur Wiederherstellung, Vervollständigung und Ausrüstung der in Elsaß-Lothringen gelegenen Festungen, sowie zur Erbauung und Einrichtung von Kasernen, Lazaretten und Magazinen in den offenen Garnisonstädten in Elsaß-Lothringen wurde durch Gesetz vom 8. Juli 1872 aus der französischen Kriegsentschädigung ein besonderer Fonds begründet, dessen Kapitalstock von anfänglich 120,75 Millionen Mk. durch Gesetz vom 9. Februar 1875 auf 128,94 Millionen Mk. erhöht wurde.

Der Reichseisenbahnbaufonds ist durch Gesetz vom 18. Juni 1873 begründet worden. Dieses schied aus der französischen Kriegsentschädigung behufs Vervollständigung und besserer Ausrüstung des Eisenbahnnetzes in Elsaß-Lothringen einen Betrag von 108,9 Millionen Mk. aus.

Als Reichstagsgebäudefonds endlich wurde gleichfalls aus den Beständen der französischen Kriegsentschädigung ein Betrag von 24 Millionen Mk. durch Gesetz vom 8. Juli 1873 bereitgestellt. Die Zinsen wuchsen dem Fonds, der bis zu seiner Verwendung nach Maßgabe des Festungsgesetzes verwaltet wurde, bis 1877 zu, seither jedoch nur insoweit, als nicht der Reichshaushaltsetat über den jährlichen Zinsertrag verfügte. (Gesetz vom 11. Mai 1877). Der Fonds ist 1909 mit einer Restverwendung von 20446 Mk. erschöpft worden. Insgesamt sind aus ihm seiner Zweckbestimmung — d. h. also ausschließlich jener Zinsen, die von 1878 ab als laufende Einnahmen in den ordentlichen Etat gestellt worden sind — 31,2 Millionen Mk. zugeführt worden.

Die Gesamteinnahmen aus der Kriegsentschädigung nebst den von Frankreich vertragsmäßig gezahlten Zinsen, sowie den sonstigen zur Berechnung gelangten Kriegseinnahmen (örtlichen Kontributionen, Steuereinnahmen) beliefen sich auf 4207096402,26 Mark, davon wurden bestritten[1]): die Ausgaben

[1]) Für den genauen Nachweis der einzelnen Einnahmen und Ausgaben sei auf Reichstagsdrucks. 1880, Nr. 115 verwiesen.

1. der ganzen Kriegsgemeinschaft mit . . .	1 826 416 647,74 Mk.
2. der Gemeinschaft von Württemberg, Baden, Südhessen und dem Norddeutschen Bunde (abzüglich 557 536 Mk. Zinsen)	19 374 464,00 „
3. der Gemeinschaft von Baden, Südhessen und dem Norddeutschen Bunde (abzüglich 7 362 555,06 Mk. Zinsen)	2 758 138,94 „
4. des Norddeutschen Bundes (abzüglich 21 313 385,51 Mk. Einnahmen)	1 468 177 960,13 „

Der Rest wurde, wie folgt, verteilt:

1. Bayern	270 792 297,67 Mk.	
2. Württemberg . . .	85 414 733,76 „	
3. Baden	61 360 828,82 „	
4. Südhessen	28 893 184,52 „	
5. Norddeutscher Bund	443 908 146,68 „	
Summe	Mk.	890 369 191,45 Mk.
		4 207 096 402,26 Mk.

Neuntes Kapitel.

Versuche zur formellen Ordnung des Reichsfinanzwesens.

»Über die Verwendung aller Einnahmen des Reichs ist durch den Reichskanzler dem Bundesrate und dem Reichstage zur Entlastung jährlich Rechnung zu legen«; so bestimmt es der Art. 72 der Reichsverfassung, der sich wie die meisten Verfassungsartikel gleichlautend schon in der Verfassung des Norddeutschen Bundes vorfand. So einfach diese Verfassungsvorschrift klingt, so schwierig war die Aufgabe, die in ihr dem Bunde, bzw. dem Reiche gestellt wurde. Fehlte es doch selbst in Preußen an einem Gesetz über Einrichtung und Befugnisse der Oberrechnungskammer. Wohl war zu Anfang des Jahres 1862 dem preußischen Landtag eine solche Vorlage gemacht worden. Sie kam jedoch nicht zur Beratung, und auch ein Ende desselben Jahres vorgelegter neuer Entwurf wurde nicht erledigt[1]). Dennoch mußte im Reich zur Erfüllung der Bestimmung des Art. 72 irgendwie Vorsorge getroffen werden, und das geschah durch das Gesetz vom 4. Juli 1868, das der preußischen Oberrechnungskammer unter Beschränkung auf die Rech-

[1]) Drucks. des preußischen Abgeordnetenhauses Nr. 9, 1862 und Bericht der Kommission, Drucks. Nr. 87.

nungsjahre 1867, 1868 und 1869 — die Regierungsvorlage hatte gesagt »bis auf weitere gesetzliche Bestimmung« — die Kontrolle des Reichshaushaltes übertrug[1]). Aber auch während der beiden folgenden Jahre kam man in Preußen nicht dazu, einen Entwurf zu dem im Art. 104 der preußischen Verfassung vorgesehenen Rechnungsgesetz dem Landtag vorzulegen. Reichstag und Bundesrat sahen sich daher genötigt, das Gesetz vom Jahre 1868 auch auf die Rechnungsjahre 1870 und 1871 zu erstrecken.

Der hier eingeschlagene Weg, die Übertragung der Kontrolle des Reichshaushaltes an die preußische Oberrechnungskammer unter der Benennung »*Rechnungshof des deutschen Reichs*«, jeweils für ein Etatjahr, wurde dann auch in der Folge beibehalten, als es Bundesrat und Reichstag nicht gelang, sich über ein Kontrollgesetz zu verständigen.

Durch die alljährliche Erneuerung der Vollmacht der preußischen Oberrechnungskammer, die Obliegenheiten eines Rechnungshofes für das Reich wahrzunehmen, war dem Reichstag Gelegenheit gegeben, immer wieder auf die Einbringung eines Reichskontrollgesetzes zu drängen. Das geschah denn auch in den nächsten Jahren fast in jeder Session. Im Herbst 1871 wurde dem preußischen Abgeordnetenhause ein Gesetzentwurf, betreffend *Einrichtung und Befugnisse der Oberrechnungskammer* vorgelegt[3]), und nachdem dieser Gesetzentwurf in beiden Häusern des preußischen Landtags Annahme gefunden hatte, legten die verbündeten Regierungen mit den durch die besonderen Verhältnisse des Reichs gebotenen Abänderungen dem Reichstag einen ähnlichen Gesetzentwurf vor[4]). Das in veränderter Fassung vom Reichstag angenommene Gesetz erhielt jedoch nicht die Zustimmung des Bundesrates. Es war eine ganze Anzahl von Bestimmungen, die der Reichstag im Interesse einer geordneten Finanzverwaltung und der Wahrung seiner konstitutionellen Rechte in das Gesetz hineingenommen sehen wollte[5]). Einige seien aufgezählt:

Zuvörderst wünschte der Reichstag den Rechnungshof von der preußischen Rechnungskammer losgelöst und unter einen eigenen

---

[1]) Drucks. Nr. 141 u. 178, 1868.

[2]) Drucks. Nr. 29 u. 43, 1870.

[3]) Drucks. des preußischen Abgeordnetenhauses Nr. 21, 1871.

[4]) Drucks. Nr. 10 u. 66, 1. Leg.-Per., III. Sess., 1872.

[5]) Zusammenstellung der Beschlüsse und Redaktion des Gesetzes, Drucks. Nr. 37, 102 u. 153 ebenda.

Präsidenten gestellt zu sehen. Die Rechnungen über die Einnahmen und Ausgaben des Rechnungshofes selbst sollten dem Bundesrat und dem Reichstag zur Entlastung vorgelegt werden. Über die Verwendung der Selbstbewirtschaftungsfonds — die den einzelnen Truppenteilen des Heeres durch den Etat zugewiesen sind — sollten von Zeit zu Zeit Belege eingefordert werden. Besonders aber verlangte der Reichstag, daß er selbst, sofern ihm nicht überhaupt alle außeretatmäßigen Einnahmen zur Genehmigung vorgelegt würden, darüber zu entscheiden habe, hinsichtlich welcher dieses der Fall sein solle. Des ferneren wurde unter Hinweis auf das ähnliche Verfahren in Bayern und Sachsen die Zulässigkeit des direkten Schriftwechsels zwischen Reichstag und Rechnungshof gefordert[1]). Hiermit ist die Reihe der abändernden Vorschläge und Beschlüsse noch lange nicht erschöpft. Ein Hauptgrund für die zahlreichen Amendements war das Fehlen eines Gesetzes über die Verwaltung der Einnahmen und Ausgaben des Reichs, das die Grundlage für die Tätigkeit des Rechnungshofes hätte bilden können. Denn für die Aufrechterhaltung der provisorischen, auch für das Reich Geltung habenden Bestimmungen der Instruktion für die preußische Oberrechnungskammer vom 18. Dezember 1824 war beim Reichstag keine Neigung vorhanden.

Das veranlaßte die verbündeten Regierungen in der folgenden Session (1873), im Reichstag den Entwurf eines Gesetzes über den Rechnungshof in Verbindung mit einem zweiten Gesetzentwurf einzubringen, der die Grundlagen für das bei der Verwaltung der Reichsfonds einzuhaltende Verfahren festlegen sollte. Dieser Gesetzentwurf, betreffend die Verwaltung der Einnahmen und Ausgaben des Reichs[2]), sollte sowohl den Interessen der Reichsfinanzverwaltung dienen, wie auch die Verständigung über das Rechnungshofgesetz ermöglichen.

Die erwähnte Instruktion vom 18. Dezember 1824, nach deren Grundsätzen einstweilen die Reichsfinanzverwaltung geführt wurde, enthielt mancherlei Bestimmungen, die für ganz andere Verhältnisse als die des Reiches zugeschnitten waren. Gesetzliche Bestimmungen finden sich neben Verwaltungsvorschriften, ohne scharf voneinander geschieden zu sein. Dadurch erschienen auch die Verwaltungsbefugnisse unbestimmt abgegrenzt und nicht minder

---

[1]) Vgl. dazu die Ausführungen Delbrücks in der Sitzung vom 5. Juni 1872, Sten. Ber. des Reichstags, S. 729 ff.

[2]) Drucks. Nr. 116, 1. Leg.-Per., IV. Sess., 1873.

zweifelhaft war die wichtige Frage, welches Material Gegenstand der dem Bundesrat und dem Reichstag vorzulegenden Bemerkungen des Rechnungshofes sein sollte. Nun sollten durch den erwähnten Gesetzentwurf die Grundsätze der preußischen Oberrechnungskammerinstruktion mit den durch die veränderten Verhältnisse gebotenen Abänderungen für die Finanzverwaltung des Reiches Geltung erhalten.

Der Gesetzentwurf blieb unerledigt. Deshalb wurde auch davon abgesehen, in dieser Session den Gesetzentwurf über die Einrichtung des Rechnungshofes wieder vorzulegen. Ähnlich ging es im nächsten Jahr. Das Finanzverwaltungsgesetz, obwohl schon in der ersten Session vorgelegt, kam erst bei erneuter Vorlegung in der zweiten Session zur Beratung[1]), erfuhr aber in der dritten Kommission des Reichstages vielfache Abänderungen und Zusätze[2]). Ebenso erging es dem gleichzeitig wieder vorgelegten Gesetzentwurf, der die Einrichtung des Rechnungshofes regeln sollte[3]). Schließlich kamen beide Gesetzentwürfe nicht zur Erledigung.

Doch die verbündeten Regierungen rechneten immer noch auf eine Verständigung mit dem Reichstag. Bei der Beratung des Gesetzentwurfs über die Einnahmen und Ausgaben des Reiches hatte die Kommission namentlich versucht, die Rechnungsführung der Militär- und Marineverwaltung schärfer zu umschreiben. Die Regierung hatte in ihrer Vorlage für diese — wie bisher — eine Restverwaltung von einjähriger Dauer vorgesehen. Die Kommission setzte sie auf sechs Monate herab und forderte außerdem die Beschränkung der Restverwaltung auf eine Anzahl im Etat besonders ersichtlich zu machender Fonds. In dem schon im nächsten Jahre vorgelegten abgeänderten Entwurf verzichtete die Marineverwaltung auf die Restverwaltung völlig, und die Heeresverwaltung beschränkte sich auf eine solche von sechsmonatlicher Dauer. Abgesehen von diesen Ausgabezweigen sah die Vorlage eine Restverwaltung nur noch bei zwei Einnahmetiteln, den Matrikularbeiträgen und den Einnahmen aus den Zöllen und Verbrauchssteuern vor[4]).

Angeschlossen war dieser Vorlage wieder ein Gesetzentwurf

---

[1]) Drucks. Nr. 12, 2. Leg.-Per., I. Sess. 1874 und Nr. 9, 2. Leg.-Per., II. Sess., 1874.

[2]) Drucks. Nr. 108, 2. Leg.-Per., II. Sess., 1874.

[3]) Drucks. Nr. 15, 2. Leg.-Per., II. Sess., 1874.

[4]) Drucks. Nr. 100, 2. Leg.-Per., III. Sess., 1865.

über Einrichtung und Befugnisse des Rechnungshofes[1]), wie denn überhaupt beide Vorlagen fortan immer zusammen erscheinen. Und beiden war auch immer das gleiche Schicksal beschieden. Diesmal wurden sie vom Reichstag erst gar nicht in Beratung genommen, weil immer noch in wichtigen Punkten eine Verständigung der gesetzgebenden Körperschaften aussichtslos erschien. Das galt gemäß den bei früheren Beratungen dieses Gegenstandes im Reichstag und in den Kommissionen zum Ausdruck gebrachten konstitutionellen Forderungen in erster Linie von der Frage, ob der Begriff der Etatüberschreitung auf die Ausgaben zu beschränken oder auch auf die Einnahmen auszudehnen sei und dementsprechend neben den außeretatmäßigen Ausgaben auch die außeretatmäßigen Einnahmen der nachträglichen Bewilligung des Reichstages unterliegen sollten. Das Gesetz über die Rechtsverhältnisse der zum dienstlichen Gebrauch einer Reichsverwaltung bestimmten Gegenstände vom 25. Mai 1873 hatte bereits die Einholung jener Genehmigung bei außeretatmäßigen Einnahmen mit Bezug auf die Veräußerung von Grundstücken, Materialien usw. angeordnet. Das Bestreben des Reichstages, sich ein Genehmigungsrecht hinsichtlich aller außeretatmäßigen Einnahmen zuzusprechen, war daher nur die Konsequenz dieses seitens des Bundesrates in gewissem Umfange anerkannten Prinzips.

Ferner wünschte der Reichstag in seiner Mehrheit eine reichsgesetzliche Regelung der Zoll- und Steuerkredite an Stelle der bisherigen auf Verwaltungsvorschriften beruhenden Praxis. Entschieden abgelehnt wurde von der Volksvertretung auch die Bestimmung, der zufolge die Verwendung von Gehaltsersparnissen zur Bewilligung von Remunerationen gestattet sein sollte. Mit gutem Grunde konnte doch eine so weitgehende Befugnis die Aufstellung des Besoldungsetats überhaupt illusorisch machen. Gleiche Bedeutung wurde endlich der Forderung nach spezialisierter Etatisierung der Baufonds beigemessen.

In der folgenden Session hatte das Reichskanzleramt wiederum die Absicht, die Finanzverwaltungsgesetze dem Reichstag vorzulegen. Auf Bismarcks Wunsch unterblieb die Vorlegung[2]). Die Frage, die Bismarck in dem diesbezüglichen Schreiben an den Präsidenten des Reichskanzleramtes berührt, bezieht sich auf die

[1]) Drucks. Nr. 101, 2. Leg.-Per., III. Sess., 1875/76.

[2]) Schreiben des Reichskanzlers vom 8. September 1876.

sogenannten justifizierenden Kabinettsordres, von denen noch die Rede sein wird.

Je mehr nun aber die Reichsfinanzwirtschaft aus dem Übergangszustand, wie er durch die Gründung des Norddeutschen Bundes und den hierbei einzelnen Staaten für einige Jahre gewährten Präzipuen, sowie die Aufnahme der süddeutschen Staaten und vor allem durch die reichen Mittel der Kriegsentschädigung sich ergeben hatte, zu dauernden Einrichtungen gelangte, desto dringender wurde das Bedürfnis, dem Rechnungswesen des Reichs eine endgültige, gesetzliche Ordnung zuteil werden zu lassen. Nach den Neuwahlen wurde daher dem Reichstag wiederum der Gesetzentwurf betreffend die Verwaltung der Einnahmen und Ausgaben des Reichs und der Entwurf betreffend die Einrichtung und Befugnisse des Rechnungshofes vorgelegt[1]). In dem letzteren kam die Regierung den Wünschen des Reichstags fast vollständig entgegen. Wenn der Gesetzentwurf unerledigt blieb, so lag das nur daran, daß über den erstgenannten Entwurf keine Verständigung erzielt werden konnte. Zwar zeigte auch diese Vorlage ein Entgegenkommen der Regierung, aber die noch verbleibenden Meinungsverschiedenheiten, u. a. über die Zulässigkeit der justifizierenden Ordres[2]), d. h. über die Frage, inwieweit Defekte auf Grund eines kaiserlichen Erlasses niedergeschlagen werden dürfen, waren zahlreich genug, das Schicksal des Entwurfs selbst dann nicht zweifelhaft erscheinen zu lassen, wenn er vor Schluß des Reichstags in die zweite Beratung gekommen wäre. Gerade deshalb hatte der Reichstag, nachdem die Verhandlungen der Regierungsvertreter mit einer aus Vertrauensmännern der großen Fraktionen gebildeten Kommission keine zu einer Verständigung geeignete Grundlage ergeben hatten, auf eine weitere Beratung verzichtet[3]). Reichstag sowohl wie Bundesrat glaubten bis an die Grenze in ihren Zugeständnissen gegangen zu sein. Die verbündeten Regierungen, deren Stellungnahme gerade in dieser Angelegenheit begreiflicherweise durch Preußen bestimmt wurde, widerstrebten jeder Abgrenzung der Reichsfinanzkontrolle, die über den Rahmen des preußischen Oberrechnungskammergesetzes hinausging. Der Reichstag hingegen wollte das Rechnungswesen des Reichs unabhängig

---

[1]) Drucks. Nr. 15 u. 16, 3. Leg.-Per., I. Sess., 1877.

[2]) Vgl. dazu die Reichstagsverhandlungen vom 8. März 1877, S. 35 ff.

[3]) Vgl. den von allen Führern mit Ausnahme der Fortschrittspartei unterzeichneten Antrag des Abgeordneten Benda, Drucks. Nr. 85, 3. Leg.-Per., I. Sess., 1877 und Richter: Im alten Reichstag, II, S. 18.

von jenen konstitutionellen Beschränkungen gestalten, die das preußische Recht teils infolge der andersartigen gesetzgebenden Organe, teils infolge seiner Verknüpfung mit einer Verwaltungsinstruktion hatte erleiden müssen, die aus einer Zeit stammte, wo die Verfügung über die Staatsmittel noch uneingeschränkt der Krone zustand.

Die verbleibenden Hauptstreitpunkte betrafen im wesentlichen die schon erwähnten Fragen. Da diese auch heute noch für die Gestaltung des Reichsfinanzrechts Bedeutung haben, folge eine kurze Zusammenfassung. Es handelte sich hierbei vor allem um:

1. die Anwendung des Begriffs der Etatüberschreitung auch auf solche Mehreinnahmen, die nicht auf gesetzlicher Vorschrift beruhen oder wie die Einnahmen der Betriebsverwaltungen auf derselben Grundlage erfolgt sind, auf welcher die Bewilligung des Einnahmetitels im Reichshaushaltsetat erfolgte;
2. die Einschränkung der Prärogative der Krone hinsichtlich des Rechts durch kaiserliche Entschließungen auch solche Defekte niederzuschlagen, die durch außeretatmäßige Ausgaben, Etatüberschreitungen, durch eine strafbare Handlung des Ersatzpflichtigen oder auf Anordnung einer der obersten Verwaltungsbehörden des Reichs entstanden sind;
3. das Verbot, Ersparnisse an den Besoldungsfonds zu Remunerationen und Stellvertretungskosten zu verwenden. Diese sollten lediglich zur Deckung eigentlicher, im Voraus festzusetzender Stellvertretungskosten verwandt werden dürfen;
4. die Bindung der Gewährung von Zoll- und Steuerkrediten, von Vergütungen und Rückzahlungen auf indirekte Steuern, sowie der Vereinnahmung gestundeter Steuern und Zölle vor der Verfallzeit an eine gesetzliche Ermächtigung.

Durch die Annahme der erstgenannten Forderung würde der Reichstag einen über den bisherigen Rahmen seiner Befugnisse hinausgehenden Einfluß auf die Gestaltung des Tarifs der Verkehrsanstalten, dessen Sätze nur teilweise gesetzlich festgelegt sind, erlangt haben. Auf die zweite Forderung, die Beschränkung des kaiserlichen Begnadigungsrechtes, auf die Abänderung von Verträgen, den Verzicht auf Einnahmen aus Hoheitsrechten und die Niederschlagung von im Gesetz nicht ausdrücklich ausgeschlossenen Defekten, hat der Reichstag zweifellos zu viel Gewicht gelegt. Ein Kronrecht, das, soweit die strittigen Punkte in Frage

kommen, so selten praktische Bedeutung gewinnt, und dessen Korrektiv gegebenenfalls im Urteil der öffentlichen Meinung liegt, sollte nicht zum Kampfobjekt zwischen Parlament und Regierung gemacht werden. Mit der Bestimmung, daß Ersparnisse aus den Besoldungsfonds unbedingt an die Reichskasse abzuliefern seien, wollte der Reichstag mit dem Gratialienwesen aufräumen. Heute ist diese Frage von keiner praktischen Bedeutung mehr.

An Bemühungen, ein Rechnungshof- und ein Rechnungsrechtsgesetz zustande zu bringen, hat es hiernach nicht gefehlt. Allein der Standpunkt des preußischen Etatrechts, der von der Regierung zu ausschließlich zur Geltung gebracht wurde, war zu weit von der Auffassung des Reichstags über die Kompetenzen der Volksvertretung — die durch das weitergehende süddeutsche Budgetrecht wesentlich beeinflußt war — entfernt, als daß damals bereits eine Verständigung hätte stattfinden können. Eigentliche gesetzgebende Versuche sind seither auf diesem Gebiete nicht mehr gemacht worden. Im Jahre 1877, als der letzte Entwurf scheiterte, gewannen die Bismarckschen Finanzpläne bereits Gestalt, und materielle Finanzsorgen drängten in der Folge die formellen Fragen immer stärker in den Hintergrund. So dringend bisher eine formelle Ordnung des Reichsfinanzwesens, der Erlaß eines Komptabilitätsgesetzes oder eines Gesetzes, betreffend die Verwaltung der Einnahmen und Ausgaben, von Regierung und Reichstag verlangt worden war, in den folgenden Jahren erschien eine endgültige Regelung des Reichsbudgetrechts unerwünscht. Bedeutete doch Bismarcks Finanzprogramm letzten Endes nichts anderes als eine tiefgreifende Umgestaltung des ganzen Finanzwesens des Reichs, einschließlich der finanziellen Beziehungen des Reichs zu den Gliedstaaten. Die Durchführung dieser Pläne in Verbindung mit der gleichzeitig beabsichtigten formalen Änderung der Reichsfinanzwirtschaft durch Einführung zweijähriger Budgetperioden, Beseitigung der Restverwaltung usw. mußten die Finanzgebarung des Reiches so einschneidend berühren, daß an die Wiederaufnahme der Komptabilitätsgesetzvorlagen vor der Verwirklichung oder der Preisgabe dieser Pläne nicht gedacht werden konnte. Erst seit Mitte der achtziger Jahre und namentlich, um das hier vorweg zu nehmen, nachdem in Preußen in dem Gesetz vom 11. Mai 1898 diese Materie durch Miquels Initiative ihre gesetzliche Ordnung gefunden hatte, ist dann im Reichstag die Regierung von den verschiedenen Parteien wiederum des öfteren aufgefordert worden, die betreffenden Gesetzesvorlagen zu erneuern.

Heute dürfte es nicht mehr schwer sein, zu einer Verständigung zwischen Volksvertretung und Bundesrat zu gelangen. In jahrzehntelanger Praxis hat sich allmählich in Anlehnung an das preußische Finanzrecht ein im wesentlichen von den beiden gesetzgebenden Faktoren anerkannter Rechtszustand hinsichtlich der Verwaltung der Einnahmen und Ausgaben des Reichs ausgebildet. Diesem die gesetzliche Sanktion zu geben, wäre die erste Aufgabe. Gleichzeitig könnte wohl noch ein Schritt weiter gegangen werden, wenn beiderseits auf den Austrag prinzipieller Streitfragen, deren befriedigende Erledigung, wie z. B. die Behandlung der justifizierenden Kabinettsorders ernstlich in Zweifel gezogen werden muß, verzichtet würde. Ist doch nicht einzusehen, warum die ganze Materie der gesetzlichen Kodifikation entbehren soll, wenn mangels Einigung die eine oder andere Frage entsprechend der bisherigen Praxis offen gelassen werden muß. Auch sind einige der wichtigsten Streitpunkte inzwischen erledigt worden, so z. B. die Frage der Verwendung der Besoldungsersparnisse. Die frühere Verfügungsfreiheit der Behörden ist gemäß einer bei der Besoldungsvorlage vom Jahre 1897 zwischen Regierung und Reichstag getroffenen Vereinbarung durch Vermerk im Etat ausgeschlossen worden. Endlich kommt noch hinzu, daß, wie schon erwähnt, die Finanzkontrollrechte der Volksvertretung inzwischen in Preußen, außerdem aber auch in Sachsen, Baden und Hessen ihre gesetzliche Regelung gefunden haben. Diese Vorbilder werden für die Ausgestaltung des Reichsrechtes nicht ohne Bedeutung sein. Freilich sind die im Reiche zu lösenden Aufgaben größer und schwieriger. Das ergibt sich schon aus dem Charakter des Reiches als Bundesstaat und als Träger gewisser großer Verwaltungszweige, vor allem der Heeres- und Marineverwaltung. Waren es doch gerade diese beiden Verwaltungen, die einer schärferen Umschreibung ihrer finanziellen Befugnisse in den siebziger Jahren am meisten widerstrebten. Und was insbesondere Preußen anbetrifft, so war dort die Kompetenzabgrenzung zwischen Krone und Landtag auf diesem umstrittenen Gebiet leichter zu finden, als es nach den bisherigen Erfahrungen wahrscheinlich im Reiche der Fall sein wird. Die Finanzkontrolle im Reiche enthält mehr konstitutionelle Elemente als jene in Preußen, wo eine lange Tradition und ein weniger ausgebildetes Budgetrecht Regierung und Verwaltung eine größere Bewegungsfreiheit lassen, als sie von der Mehrheit der Parteien für das Reich gewünscht wird. Wenn es nun auch bisher der Reichstag gewesen ist, der immer wieder auf

Feststellung der Grundsätze der Finanzkontrolle gedrungen hat — zuletzt noch durch Annahme des Antrags Bassermann[1]) — so liegt die Verabschiedung eines Komptabilitätsgesetzes, eines Gesetzes über den Reichshaushalt, eines Reichswirtschaftsgesetzes, oder wie man es sonst nennen will, heute viel mehr im Interesse der Regierung als der Volksvertretung. Der bisherige Zustand ist nichts anderes als ein Terrainkampf, der bei jeder Etatfeststellung geführt wird. Der Reichstag hat hierbei mit großer Konsequenz durch dispositive Bemerkungen zum Etat viele seiner Forderungen verwirklicht. Das wichtigste Beispiel, der Vermerk über die Verwendung von Besoldungsersparnissen (Kap. 1—87 der Ausgaben des ordentlichen Etats), wurde schon erwähnt. Ein solcher Zustand, der die Regierung immer der Möglichkeit aussetzt, bei großen Vorlagen im Etatrecht einen Schritt zurückweichen zu müssen, ist auf die Dauer unhaltbar und sicherlich weniger erfreulich als die Kodifikation der geltenden Übung. Wenn daher verlautet, daß die Regierung nach der materiellen Ordnung des Reichshaushaltes durch die Finanzreformen von 1906 und 1909 auch auf Herbeiführung der formellen Ordnung durch Einbringung diesbezüglicher Gesetzesvorlagen Bedacht nehmen will, so ist ein solcher Schritt zum Ausbau des Reichsverfassungsrechts freudig zu begrüßen. Er kann der Wirtschaftsführung des Reiches nur zum Vorteil gereichen und, ohne an dieser Stelle ein Urteil über die Finanzreform vom Jahre 1909 abgeben zu wollen, darf gesagt werden: hier gilt es, den zweiten großen Schritt zur Ordnung unseres Reichsfinanzwesens zu tun. Er wäre auch dann zu tun, wenn der erste Schritt zu kurz geraten sein sollte.

Zehntes Kapitel.

Grundlinien der Finanzentwicklung und Finanzpolitik in den Jahren 1872 bis 1879.

Versuchen wir einen Überblick über die erste Finanzperiode des Reiches zu gewinnen. Die Haushaltsrechnungen selbst geben kein durchsichtiges Bild, da sie eine Reihe durchlaufender Posten, auf Fonds begründete Einnahmen usw. enthalten. Einen guten Überblick über das Wachstum der Ausgaben und die Steigerung der Einnahmen in dem ersten Jahre nach der Gründung des Reiches gibt hingegen folgende Tabelle[2]):

[1]) Drucks. Nr. 136, 12. Leg.-Per., II. Sess., 1909/10.

[2]) Drucks. S. 1893/94, Nr. 51.

Die den ordentlichen Einnahmen zur Last gelegten Ausgaben betrugen:	1872
Fortdauernde Ausgaben	290 080
Einmalige Ausgaben	13 858
Zusammen	303 938
An gewöhnlichen eigenen Einnahmen des Reiches sind zur Deckung des vorstehenden Ausgabebedarfs aufgekommen:	
1. Zölle und Verbrauchssteuern	225 245
	73,2%
2. Wechselstempelsteuer und Spielkartenstempel	5 219
	1,7%
3. Post- und Telegraphenüberschüsse	14 087
	4,6%
4. Überschüsse der Eisenbahnen	5 488
	1,8%
5. Sonstige ordentliche Einnahmen	2 378
	0,8%
Zusammen	252 417
An Äquivalenten für die nicht allen Staaten gemeinsamen Einnahmen sind erhoben	
zu 1	11 394
zu 4	2 062
Zusammen	265 873
Von der oben nachgewiesenen Ausgabesumme blieben sonach ungedeckt	38 065
Das sind in Prozenten der obigen Ausgabesumme	12,5%
Die Matrikularbeiträge haben betragen	80 616
	26,5%

Aus der vorstehenden Zusammenstellung sind die wirklichen Einnahmen und Ausgaben (unter Nichtberücksichtigung der Einnahmen aus der französischen Kriegskostenentschädigung und aus Anleihen usw., sowie der durch außerordentliche Zuschüsse bestrittenen Ausgaben) ersichtlich. Hiernach stieg der Bedarf von 1872 bis 1878/79 von 303,9 auf 406,0 Millionen Mk. oder um 102 Millionen, während die ordentlichen Einnahmen nur um 27,9

1873	1874	1875	1876/77 5/4 Jahre	1877/78	1878/79
in Tausend Mark					
308 162	311 814	367 931	461 209	374 292	373 033
25 098	20 306	18 967	20 794	17 417	32 949
333 260	332 120	386 898	482 003	391 709	405 982
257 771	246 596	246 613	302 915	237 400	235 535
77,3%	74,2%	63,7%	62,8%	61,0%	58,0%
5 746	6 001	6 106	8 183	6 451	6 183
1,7%	1,8%	1,6%	1,7%	1,6%	1,5%
8 989	5 186	5 473	8 261	10 016	13 720
2,7%	1,6%	1,4%	1,7%	2,5%	3,4%
2 190	4 705	8 561	10 762	9 625	10 884
0,6%	1,4%	2,2%	2,2%	2,4%	2,7%
1 589	2 797	2 921	4 706	13 723	10 860
0,5%	0,8%	0,7%	1,0%	3,5%	2,7%
276 285	265 285	269 674	334 827	277 215	277 182
12 915	14 205	15 489	17 986	13 906	14 061
639	179	813	1 272	1 553	2 128
289 839	279 669	285 976	354 085	292 674	293 371
43 421	52 452	100 922	127 919	99 034	112 611
13,0%	15,8%	26,1%	26,5%	25,3%	27,7%
60 389	52 761	52 6[illegible]7	69 903	65 649	71 156
18,1%	16,0%	13,0%	14,5%	16,7%	17,5%

Millionen, nämlich von 265,9 auf 293,8 Millionen Mk. anwuchsen. Der weitaus größte Teil der Ausgaben wie der Ausgabesteigerung entfällt auf die Heeresverwaltung. Nach den Rechnungen — unter Berücksichtigung der in diesen Jahren noch bestehenden Restverwaltung — stieg bei dieser der fortdauernde Aufwand von 266,9 auf 318,7 Millionen Mk. Diese starke Ausgabesteigerung ist erst seit der Beseitigung des Pauschquantums, d. h. von 1875 ab eingetreten.

Nächst diesen eigentlichen Militärausgaben fallen am meisten ins Gewicht die Aufwendungen für Pensionen. Zwar sind die fortdauernden Ausgaben hierfür von 1872 bis 1878 von 20,9 auf 16,8 Millionen Mk. herabgegangen. Doch ist diese Ausgabeminderung nur dadurch erzielt worden, daß eine Reihe von Pensionen und Unterstützungen vom Pensionsetat auf den Reichsinvalidenfonds übernommen worden ist.

Der dritte große Ausgabeposten geht auf Rechnung der Marineverwaltung, deren fortdauernde Ausgaben sich innerhalb der Spanne 1872/78 von 14,9 auf 22,6 Millionen Mk. erhöhen. Von der Gesamtsteigerung der fortdauernden Ausgaben (Istausgaben einschließlich Restverwaltung) von 338,4 auf 409,2 Millionen Mk. entfallen auf Militär und Marine einschließlich dem Pensionsetat und dem Reichsinvalidenfonds 60,3 Millionen Mk., d. h. auf alle übrigen Verwaltungszweige entfällt nur eine Aufwandsteigerung von 10,8 Millionen Mk.

Das entspricht dem Aufgabekreis des Reiches. Nach den Eingangsworten der Verfassung ist das Reich gegründet »zum Schutz des Bundesgebietes und des innerhalb desselben geltenden Rechts.« Die Sorge für äußere und innere Sicherheit ist somit die vornehmste Aufgabe des Reiches. Damit steht in Zusammenhang, daß nächst den Ausgaben für die Land- und Seemacht — wenn man von den Betriebsverwaltungen, die keine reine Ausgabenwirtschaften sind, absieht — die Kosten für die Vertretung des Reiches nach außen am höchsten sind. Die Ausgaben für das Auswärtige Amt erscheinen vom Jahre 1870 ab in dem Etat. Sie weisen namentlich infolge der Vermehrung der Zahl der Berufskonsulen von 1872/78 eine fortlaufende gleichmäßige Steigerung von 4,4 auf 6,3 Millionen Mk. auf. Innerhalb dieser Finanzperiode stieg die Zahl der Gesandtschaften (einschließlich Botschaften) von 23 auf 25, der Generalkonsulate von 8 auf 10, der Berufskonsulate von 13 auf 33.

Die weiteren Aufgaben des Reiches liegen auf dem Gebiet der Rechts- und Wohlfahrtspflege. Da sich jedoch hierbei die Betätigung des Reiches verfassungsmäßig zumeist auf die Gesetzgebung und Beaufsichtigung bezieht, so sind die finanziellen Aufwendungen durchweg geringfügig. Auch die Pflege der geistigen, wissenschaftlichen und künstlerischen Interessen hat das Reich in der Hauptsache den Einzelstaaten immer überlassen. Ganz hat es sich freilich auch der Fürsorge der auf diesem Gebiete liegenden Aufgaben nicht entzogen. Die Monumenta Germaniae,

ein Unternehmen des alten Bundes, wurden vom Reiche weitergeführt; dem Germanischen Museum in Nürnberg und dem Römisch-Germanischen Museum in Mainz wurden Beiträge bewilligt; für Ausgrabungen in Olympia wurden seit 1876 Mittel bereitgestellt; die Seewarte in Hamburg erhielt laufende Unterstützungen und zur Beobachtung des Venusdurchganges 1874 wurde eine Expedition ausgerüstet.

Die einmaligen Ausgaben innerhalb dieser Zeit sind, abgesehen von den mit dem Krieg in Zusammenhang stehenden, zum großen Teil ähnlicher Art, wie zur Zeit des Norddeutschen Bundes. Sie dienen hauptsächlich dem Erwerb von Dienstgrundstücken und der Beschaffung und Einrichtung von Dienstgebäuden, wie solche durch die Entwicklung der Behördenorganisation (Statistisches Amt, Gesundheitsamt, Patentamt usw.) gerade in den ersten Lebensjahren des Reiches in größerem Umfange notwendig wurden.

Die Finanzpolitik des Reiches innerhalb der Zeit von 1872/79 bewegt sich, das dürfte aus den bisherigen Darlegungen hervorgehen, auf durchaus unsicheren Grundlagen. Reichstag und Bundesrat sahen sich von vornherein bei der Einrichtung der Finanzwirtschaft des Reiches vor eine schwierige Aufgabe gestellt, die durch die Milliardenkontribution nur teilweise erleichtert wurde. Die Finanzverwaltung des Norddeutschen Bundes hatte sich in weitem Umfange an die Organe der Einzelstaaten, insbesondere Preußens, angelehnt. Viele Maßnahmen waren provisorischen Charakters. Eine eigene oberste Finanzverwaltung, ein Schatzamt mit einem verantwortlichen Leiter gab es nicht. Infolgedessen ließ die Finanzgebarung mancherlei zu wünschen übrig, wozu freilich die außerordentlichen, durch die Kriegsjahre hervorgerufenen Verhältnisse nicht wenig beitrugen. Es fehlte der eingeschulte Verwaltungsapparat. Die Geldfülle nach dem Kriege, die sich bei allen Dienstzweigen in mehr oder minder großem Umfange bemerkbar machte, verleitete zu Ausgaben, die sich vom Standpunkt strenger Sparsamkeit nicht immer rechtfertigen ließen. Die Gestaltung des Etats sowohl in der Schätzung der Einnahmen wie in der Bemessung und Deckung der Ausgaben entsprach nicht den allgemeinen Grundsätzen sorgsamer Wirtschaftsführung. Die Reichsfinanzverwaltung ließ sich in der Etataufstellung durch die ablehnende Haltung des Reichstags gegenüber jeder Steuermehrung offensichtlich zu sehr beeinflussen. In der Aufstellung des Etats aber liegt für die Gestaltung der Finanzverhältnisse viel mehr der Schwerpunkt, als in der parlamentarischen Kritik. Darum ist auch

die Frage der verantwortlichen Reichsminister gerade bei der Etatberatung wiederholt aufgeworfen worden. Der Anlaß war dazu um so mehr gegeben, als Bismarck mehrmals die Verantwortung für Finanzvorlagen ablehnte.

Auch die Finanzpolitik des Reichstags innerhalb dieser Zeit war gewiß nicht einwandfrei, aber sie darf doch nicht kurzerhand verurteilt werden. Der Volksvertretung erwuchs zunächst die Aufgabe einer strengen Etatkritik, und hierzu wies sie eine Anzahl ganz hervorragend befähigter Köpfe auf. Bamberger, Bennigsen, Lasker, Miquel, Richter sind nur ein paar aufs Geratewohl herausgegriffene Namen. Nun war allerdings der größte Teil der Ausgaben, der Militäretat, der Bewilligung des Reichstags entzogen. Während der Dauer des Pauschquantums wurde er dem Reichstag nur zur Kenntnisnahme und Erinnerung vorgelegt. Hierbei ergab sich freilich noch genügend Stoff zu parlamentarischen Auseinandersetzungen. Die Wirtschaft im Heere stand noch völlig unter den Nachwirkungen des Krieges. Die vorübergehende Anlage von Kriegsgeldern gab Zinseinnahmen. Der Ankauf auf Retablissementskostenkonto bot die Möglichkeit, Grundstücke und Werte zu veräußern. Die außeretatmäßigen Einnahmen aber führten zu außeretatmäßigen Verwendungen. Die militärischen Extrakredite gaben Gelegenheit zu unzulässigen Übertragungen auf die ordentlichen Etattitel. Und unter dem Titel Restverwaltung suchten sich die Militärbehörden Fonds zu schaffen, die der ordentlichen Bewilligung entzogen waren. Lasker, Miquel und vor allem Eugen Richter waren unausgesetzt bemüht, die Pauschquantumswirtschaft nicht über die gesetzlichen Grenzen hinauswachsen zu lassen. Namentlich der letztere machte sich dank einer mit eisernem Fleiß gepaarten seltenen Begabung um die konstitutionelle Ordnung des gesamten Etatwesens außerordentlich verdient. Hierbei gab es allerdings manchen scharfen Zusammenstoß, da die Militärbehörden der parlamentarischen Kontrolle ungewohnt waren und Richter seine Kritik stets ohne Corrigentia verabreichte. Es war eine schwierige parlamentarische Kleinarbeit, die namentlich in der Budgetkommission, deren ständiges Mitglied Richter war, geleistet wurde, der es jedoch auch an sichtbaren Erfolgen nicht fehlte. Nicht minder Anerkennung verdient die mühevolle Arbeit der gelegentlich gebildeten und mit Finanzfragen betrauten Kommissionen, namentlich angesichts der Schwierigkeit der gestellten Aufgaben, wie sie größer nie an ein Parlament herangetreten sind.

Dieser aufopfernden Arbeit und der eindringlichen Kritik des Reichstags ist es zu danken, daß die Verwaltung sich nicht in eine Wirtschaftsführung des Milliardenstils verlor. Wenn hierbei die ganze Tätigkeit des Reichstags mehr negativ als positiv war, so liegt das in seinem Wesen und in seiner Stellung zur Finanzverwaltung begründet. Alle Kritik ist in der Hauptsache negativ. Auch darf nicht übersehen werden, daß es dem Reichstag sechs Etatjahre lang, von 1874 bis 1879, in einer Zeit schweren wirtschaftlichen Niedergangs gelang, ohne neue Steuern und ohne erhebliche Erhöhungen der Matrikularbeiträge das Reichsbudget im Gleichgewicht zu halten. Freilich hat man, um das zu ermöglichen, vom Kapital zehren müssen; aber es konnte doch immerhin dafür geltend gemacht werden, daß gerade in jener Zeit die Volkswirtschaft einen solchen Kapitalverlust besser ertrage als neue Steuern oder Erhöhung der Matrikularbeiträge und damit Verwirrung zahlreicher Landeshaushalte. Auch konnte man sich wohl der Hoffnung hingeben, daß in absehbarer Zeit eine allgemeine Besserung der wirtschaftlichen Verhältnisse eine Steigerung der Einnahmen bringen und somit eine weitere Erhöhung der Matrikularbeiträge durch neue Steuern unnötig machen werde. Nicht übersehen darf schließlich werden, daß in der Milliardenzeit der Reichstag die Wirtschaftsführung der Verwaltung mit einem gewissen Mißtrauen betrachtete und schon deshalb neuen Bewilligungen, solange nicht ausreichende konstitutionelle Garantien gegeben waren, ablehnend gegenüber stand. An solchen aber fehlte es bekanntlich. Fortbildung des Etatwesens und Ausgestaltung der konstitutionellen Rechte mehr durch die Praxis als durch die Legislatur, das ist das Ergebnis der Finanzpolitik dieser Epoche. Die grundlegende finanzielle Organisation des Reiches aber war die große Aufgabe, die keine Lösung gefunden hatte.

Elftes Kapitel.

Die Beziehungen zwischen Reichs- und Landesfinanzen in der ersten Periode der Reichsfinanzwirtschaft.

Die Verkettung der Reichsfinanzen mit den Landesfinanzen durch die Matrikularbeiträge, die später durch die clausula Franckenstein noch verstärkt worden ist, hat es mit sich gebracht, daß die finanzielle Lage der Einzelstaaten die Reichsfinanzpolitik dauernd

beeinflußte. Doch ist es schwierig zu entscheiden, ob dieses gegenseitige Abhängigkeitsverhältnis mehr zum Schaden des einen oder des anderen Teiles sich im Wechsel der Jahre gestaltet hat. Gewiß aber ist, daß eine Darstellung des Reichsfinanzwesens, was bisher kaum hinlänglich geschehen ist, auch die Finanzverhältnisse der Einzelstaaten und nicht minder die der Gemeinden beleuchten muß.

In den ersten Lebensjahren des Norddeutschen Bundes und des Reiches finden sich außer den beweglichen Matrikularbeiträgen noch weitere finanzielle, Einzelstaaten und Reich verknüpfende Bande in mancherlei provisorischen Einrichtungen. Es sind das vor allem jene Finanzinstitute, die mangels eigener Organe des Norddeutschen Bundes von den größeren Gliedstaaten, insbesondere Preußen, gestellt wurden: der Rechnungshof, die Betriebsfonds und eisernen Vorschüsse für die einzelnen Verwaltungszweige u. dergl. m. Weiterhin ist es dann die allgemeine Reichsgesetzgebung, die mittelbar oder unmittelbar nicht selten eine finanzielle Inanspruchnahme der Einzelstaaten zur Folge hatte. So führte z. B. das Reichsstrafgesetz von 1871 zu Änderungen der Strafen und der Art der Strafverbüßung, die die Einzelstaaten mit außerordentlichen Ausgaben für Gefängnisbauten belasteten. Daraus ergab sich natürlich auch eine Erhöhung des laufenden Bedarfs[1]). Ein anderes Beispiel ist die reichsrechtliche Änderung der Gerichtsverfassung vom 1. Oktober 1879, wodurch der Personaletat der einzelstaatlichen Justizverwaltungen eine Steigerung erfuhr. Einen unmittelbaren Eingriff in die Landesfinanzen brachte das Reichspreßgesetz vom 7. Mai 1874, das die besondere Besteuerung der Presse und der einzelnen Preßerzeugnisse untersagte[2]). Hierdurch wurden die noch (z. B. in Preußen und Braunschweig) bestehenden partikularen Zeitungs- und Kalenderstempel, sowie die vereinzelt (z. B. in Lübeck) vorkommenden Inseratensteuern aufgehoben. Gerade in den ersten Jahren war die Zahl der Reichsgesetze, die mittelbar oder unmittelbar für die Einzelstaaten finanzielle Lasten im Gefolge hatten oder ihre Finanzgebarung beeinflußten, ungemein groß. Es seien genannt: das Gesetz über das Paßwesen vom 12. Oktober 1867, über Schließung und Beschränkung der öffentlichen Spielbanken vom 1. Juli 1868, über die Doppelbesteuerung vom 13. Mai 1870, über Flößereiabgaben vom 1. Juni 1870, über

[1]) Philippovich, Der badische Staatshaushalt in den Jahren 1868—1889, S. 88.
[2]) R. P. G., § 30, Abs. 4.

den Unterstützungswohnsitz vom 6. Juni 1870, über die Prämienanleihen vom 8. Juni 1871, sowie die verschiedenen das Münz- und Bankwesen betreffenden Gesetze dieser Periode.

Wie auf anderen Gebieten ist auch für die Gestaltung der finanziellen Beziehungen der Einzelstaaten zum Reich das natürliche Schwergewicht Preußens von entscheidender Bedeutung. Die Finanzlage dieses Staates hatte den Anstoß zu der gescheiterten Reform von 1868/69 gegeben. Sie war es auch, die weiterhin die Finanzpolitik des Reiches maßgebend beeinflußte, wenigstens bis zu dem Zeitpunkt, von dem an die preußischen Einnahmen aus den Staatseisenbahnen und die Miquelsche Finanzreform dem preußischen Staatshaushalt eine allen anderen deutschen Staaten weit überlegene, gefestete Stellung verliehen. Eines ist dabei freilich nicht zu übersehen: die vielfache Ähnlichkeit der finanziellen Lage in einer Reihe von Staaten, die das natürliche Ergebnis der Gleichartigkeit der wirtschaftlichen Verhältnisse ist. Wenn daher vom Standpunkt der preußischen Finanzen in der Folgezeit versucht wird, Einfluß auf die Reichsfinanzpolitik zu gewinnen, so ist damit zugleich regelmäßig einer Mehrzahl von anderen Staaten, deren finanzielle Zustände ähnlich sind, gedient.

Der Voranschlag zum preußischen Staatshaushalt für das Jahr 1870 hatte noch einen Fehlbetrag von 5,4 Millionen Taler, angesichts dessen sich von der Heydt entschloß, einen 25 proz. Zuschlag zur Einkommensteuer zu beantragen. Darüber und über das daneben in Aussicht genommene Hilfsmittel, die Prämienanleihe, stürzte er, besonders auf Betreiben Bismarcks, der mit von der Heydts Finanzpolitik schon lange nicht mehr einverstanden war. Seinem Nachfolger Camphausen gelang es, den preußischen Etat ohne Fehlbetrag ins Gleichgewicht zu bringen. Der Rechnungsabschluß ergab sogar trotz des Krieges, bzw. wegen seines günstigen Verlaufs noch einen Überschuß von mehr als 6 Millionen Taler. Dann aber brachte, nach der Beendigung des Krieges, die günstige Finanzlage des Reiches dem preußischen Staatshaushalte weitere Erleichterungen. Die süddeutschen Staaten wurden schon für das Jahr 1871 durch Matrikularzahlungen zu den gemeinsamen Ausgaben des Reiches herangezogen. Dadurch ermäßigten sich die preußischen Bundesbeiträge für dieses Jahr um mehr als eine Million Taler (1060470). Dazu kam die Übernahme der Zoll- und Steuerkredite auf das Reich, sowie die Entlastung der preußischen Generalstaatskasse durch Begründung eines eigenen Betriebsfonds für die Reichskasse.

Es folgten einige Jahre glänzender Finanzentwicklung. Die Matrikularbeiträge verminderten sich von Jahr zu Jahr. Sie bebetrugen:

Jahr	in Millionen Mark nach der Abrechnung	nach dem Voranschlag
1870	58,2	56,13
1871	55,1	57,75
1872	52,0	51,60
1873	33,3	33,31
1874	32,9	32,89
1875	32,1	32,05
1876	31,7	31,73

Das Jahr 1872 schloß, obwohl an Ausgaben 43,3 Millionen Mk. mehr bewilligt worden waren als im Vorjahr, mit einem Überschuß von 83,16 Millionen Mk. ab. Für das Jahr 1873 war der Überschuß mit 33,75 Millionen Mk. veranschlagt. Der Abschluß ergab fast den doppelten Betrag, 64,37 Millionen Mk. Davon entfielen dank der ungewöhnlich günstigen Konjunktur, insbesondere der hohen Steinkohlenpreise, 36 Millionen Mk. auf die Bergwerksverwaltung. Dazu kamen große Zinsersparnisse infolge starker Schuldentilgung aus dem preußischen Anteil an der französischen Kriegsentschädigung. Die Staatsschuld verringerte sich vom Schlusse des Jahres 1869 bis Ende des Jahres 1875 von 1334333243 Mk. auf 919409505 Mk., d. h. um 414,9 Millionen Mk. oder 31,1 %. Im übrigen sei auf die Tabelle über die Finanzentwicklung Preußens verwiesen. Die darin enthaltenen Abweichungen von den vorgenannten Ziffern sind auf die außeretatmäßigen Posten und die Änderungen durch nachträgliche endgültige Feststellung der Rechnungsergebnisse zurückzuführen.

Die Verminderung der Zinslasten und der Matrikularbeiträge, die sich binnen weniger Jahre fast um die Hälfte verringerten, sowie die Steigerung der Einnahmen aus Steuern und Staatsbetrieben wurden zu weitgehenden Steuererleichterungen benutzt. Die Klassensteuer, sowie die Gewerbesteuer wurden ermäßigt, die Mahl- und Schlachtsteuer unter Einführung der Klassensteuer in den bisher mahl- und schlachtsteuerpflichtigen Orten aufgehoben, der Kalenderstempel und die Gebühren von Geburts-, Tauf-, Aufgebots-, Ehe-, Trauungs-, Toten- und Beerdigungsscheinen beseitigt, andere Stempelabgaben herabgesetzt, der Erbanfall unter Ehegatten von der Erbschaftssteuer befreit und das Chausseegeld abgeschafft.

Die einmaligen und außerordentlichen Abgaben fanden entsprechend der Finanzlage eine reiche Bemessung, auch dann noch, als eng verknüpft mit dem Niedergang im Wirtschaftsleben die Entwicklung der preußischen Finanzen im Laufe des Jahres 1874 eine leichte Abschwächung erfuhr. Die wichtigsten Einnahmequellen gaben freilich vorläufig immer noch ungewöhnlich hohe Erträge. Die Forsten lieferten 1874 noch einen Mehrertrag von 7 Millionen Mk., die Bergwerke sogar einen solchen von 12 Millionen Mk. Der Rechnungsabschluß dieses Jahres wies noch einen Gesamtüberschuß von 20 Millionen Mk., der für 1875 von 15,8 Millionen Mk. auf. Auch der ordentliche Etat für 1876 konnte wie die früheren Haushalte noch mit Überschüssen der Vorjahre und den größeren Restbeständen der zu einmaligen und außerordentlichen Ausgaben bewilligten Beträge ins Gleichgewicht gebracht werden. Allein die Finanzlage ist nicht mehr günstig; sie ist nur noch befriedigend[1]).

Ähnlich günstig wie in Preußen war während der ersten Hälfte der Epoche der liberalen Finanzpolitik des Reiches die Finanzlage in der Mehrheit der Einzelstaaten (vergl. die Tabellen im Anhang). Die Wiederbelebung der deutschen Volkswirtschaft nach der glücklichen Beendigung des deutsch-französischen Krieges und der Anteil an der Kriegsentschädigung brachten eine Flut in die Staatskassen wie nie zuvor. Bekanntlich gelangte der nicht für allgemeine Zwecke des Reiches in Anspruch genommene Teil der Milliarden auf Grund des Art. 4. des Reichsgesetzes vom 8. Juli 1872 zur Verteilung an den vormaligen Norddeutschen Bund, Bayern, Württemberg, Baden und Südhessen. Die Verteilung erfolgte zu drei Viertel nach dem Maßstab der militärischen Leistungen während des Krieges und zu einem Viertel nach Maßgabe der Matrikularbeitragspflicht. Den Einzelstaaten blieb die Bestimmung über die Verwendung des auf sie entfallenen Anteils überlassen. Bei den meisten setzte infolgedessen eine kurze Periode kräftiger außerordentlicher Schuldentilgung ein. So erfreulich das vom Standpunkt des Einzelhaushaltes war, so ist die bald folgende Wirtschaftskrise durch diese plötzlichen Tilgungen zweifellos beschleunigt und verschärft worden. In tausend Hände kamen die zersplitterten Millionen und tausend Köpfe sahen sich

[1]) Bericht des Finanzministers an den Kaiser und König 1873, desgl. 1876. Ersterer auch teilweise in den Annalen des deutschen Reiches, 1874, S. 898, ebenda S. 350, Preußens Finanzlage Ende 1873 (Rede des Finanzministers in der Sitzung des Abgeordnetenhauses vom 17. November 1873).

vor die Aufgabe gestellt, nach neuen Kapitalanlagen zu suchen, während das Reich die Mittel weggegeben hatte, mit denen es die großen Pläne, die Bismarck bald darauf in Aussicht nahm — Reichseisenbahngemeinschaft, Tabakmonopol — vielleicht hätte durchführen können.

Doch auch zur Bestreitung des ordentlichen Bedarfs wurden Teile der Kriegsentschädigungsgelder vielfach benutzt, in Bayern z. B. bis zum Jahre 1877. Ordentliche Ausgaben wurden als außerordentliche bezeichnet, um diese Art der Bedeckung zu rechtfertigen. Die Fehler in der Finanzpolitik des Reiches wiederholten sich in den Einzelstaaten.

Die Steuergesetzgebung ruhte freilich auch während dieser Zeit nicht, aber von ganz wenigen Ausnahmen abgesehen, handelte es sich überall dort, wo sie sich betätigte, um die Einleitung von Steuerreformen im wahren Sinne des Wortes, nicht um bloße Steuermehrungen. Das beste Beispiel ist Preußen, wo, wie dargelegt, mit einer ganzen Anzahl finanzpolitisch wie volkswirtschaftlich gleich mangelhafter Abgaben aufgeräumt wurde. Ähnliche finanzpolitische Maßnahmen sind in mehreren nord- und mitteldeutschen Staaten zu verzeichnen. In Braunschweig wurden die Stempel von Geburts-, Tauf-, Aufgebots-, Ehe-, Trau-, Todes- und Beerdigungsscheinen durch das Gesetz vom 27. Dezember 1875 beseitigt. Desgleichen kam hier die Chausseegelderhebung auf den Staatsstraßen und die staatliche Damm- und Brückengelderhebung durch Gesetz vom 10. November 1873 vom 1. Januar 1875 an in Wegfall. In Lübeck wurden in der Zeit von 1872 bis 1874 die Akzise auf Lebensmittel, Vieh, Viehfutter, Brenn- und Baumaterialien, das Mahlgeld und die Verkaufsabgabe von beweglichen Gegenständen aufgehoben.

Anderer Art war die Reformbewegung in Sachsen und den süddeutschen Staaten. Der Anfang dieser Bestrebungen liegt noch vor der Gründung des Reiches. Ein äußeres und ein inneres Moment gaben den Anstoß. Einerseits hatte der Krieg des Jahres 1866 die Staatsfinanzen aus dem Gleichgewicht gebracht, und man dachte zunächst an neue Steuern und Steuererhöhungen, andererseits aber hatte — wie noch zu zeigen sein wird — eine tiefgreifende Umgestaltung in allen wirtschaftlichen Verhältnissen Platz gegriffen, der die alten Steuern nicht gerecht wurden. Daraus erklärt es sich auch, daß, nachdem die Etats von 1872 ff. Überschüsse aufwiesen, das finanzielle Bedürfnis also zurückgetreten war, die Reformbewegungen dennoch nicht aufhörten.

Das Steuersystem des größten dieser Staaten, Bayern, war in den Jahren 1807—1856 entstanden. Die Mängel dieses veralteten Systems machten sich zuerst bei der Grundsteuer bemerkbar, die seit dem Jahre 1828 keine wesentliche Änderung mehr erfahren hatte. Doch kamen die fast ein Jahrzehnt währenden Vorarbeiten zur Steuerreform erst Anfang der achtziger Jahre zum Abschluß. Auch in Hessen kam innerhalb dieser Zeit die sehr lebhaft verhandelte Steuerreformfrage nicht vom Fleck, aber es hatte doch als erster süddeutscher Staat schon durch die beiden Gesetze vom 12. April 1868 und vom 21. Juni 1869 eine allgemeine Einkommensteuer angenommen. Die Geldfülle lähmte hier wie anderwärts den Fortgang der Reformbewegung[1]).

Den energischsten Schritt zur modernen Personalbesteuerung, dem bald weitere folgten, machte Sachsen mit seinem Einkommensteuergesetz vom 22. Dezember 1874.

Baden und Württemberg gingen nicht so weit. Sie versuchten es vorerst noch einmal mit einer Reform des Ertragssteuersystems. Die badische Regierung legte ihrem Landtag 1873/74 zwar zwei Gesetzentwürfe, einen die Rentensteuer und einen die Einkommensteuer betreffend, vor, aber die als Zusatzsteuer zu den bestehenden Ertragssteuern gedachte Einkommensteuer wurde abgelehnt.

Der erste Staat, der Steuervorlagen mit der staatsrechtlichen Umgestaltung Deutschlands begründete, war Württemberg. Die Mehrausgaben für das Heer und die Matrikularbeiträge mußten die allgemeinen Steuererhöhungen rechtfertigen, die dem Landtage gerade in dem Augenblick, als der Friede gesichert war, angesonnen wurden. Das Finanzgesetz vom 23. März 1868, Art. 6, hatte bereits einen Zuschlag von 10% zu allen direkten und indirekten Steuern angeordnet. An Stelle dieses Zuschlags trat mit Wirkung vom 1. Juli 1871 ein solcher von 30% der Grund-, Gebäude- und Gewerbesteuern und ein solcher von 20% bei den Steuern von Kapital-, Renten-, Dienst- und Berufseinkommen, sowie bei der Malzsteuer und der Abgabe vom Branntweinkleinverkauf. Das Gesetz vom 28. April 1873 brachte sodann eine Reform der Katastersteuern.

Auch die Finanzlage der meisten Kleinstaaten ließ zu Beginn dieser Periode wenig zu wünschen übrig. Für die Mehrzahl

---

[1]) Vgl. das von der Regierung dem Finanzausschuß überreichte Exposé, vom 26. November 1873, in dem ein mutmaßlicher Überschuß von 10,5 Mill. fl., der zur Amortisation sämtlicher Staatsschulden genügte, in Aussicht gestellt wurde.

von ihnen hatte sie sich schon zur Zeit des Norddeutschen Bundes durch die Militärkonventionen und die ihnen nach Art. 52 der Verfassung des Norddeutschen Bundes (Art. 51 der R.-V.) zukommenden Anteile der Postüberschüsse recht günstig gestaltet. Die konventionsmäßigen Nachlässe an den Militärausgaben, die auf Coburg-Gotha entfielen, waren für die Jahre 1868 und 1869 sogar größer als die Summe der auf sie entfallenen Matrikularbeiträge, so daß Herauszahlungen an das Herzogtum in Frage kamen. Diese wurden jedoch begreiflicherweise nicht entrichtet, sondern die Nachlässe einfach auf den Betrag der Matrikularumlagen herabgesetzt. Hingegen erhielt dieser Staat 1870 und 1871, als die Nachlässe zuzüglich des Anteils an den Postüberschüssen die Matrikularbeiträge überstiegen, den Überschuß ausgezahlt. Bis zum Jahre 1871 hatte also Coburg-Gotha gar keine Bundesstaatsbeiträge zu entrichten und die übrigen Kleinstaaten auch nur unbedeutende Summen. Das wurde jetzt anders. Während sich die größeren Staaten der gerade Anfang der siebziger Jahre stattfindenden Herabsetzung der Matrikularbeiträge erfreuten, erhöhten sich diese für die Kleinstaaten in dem Maße, wie sich die Militärnachlässe verringerten. Coburg-Gotha mußte 1874 bereits annähernd 280000 Mk. entrichten, und Anhalt und Lippe fast das Dreifache ihrer Leistung von 1868.

Wie bereits im Jahre 1867, so ging auch jetzt im Bundesrat wieder von den Kleinstaaten der Antrag auf Beseitigung dieser nicht nach ihren finanziellen Hilfsmitteln, sondern nach der Kopfzahl bemessenen Lasten aus. Sachsen-Weimar machte sich 1875 zum Träger dieses Antrags. Gerade dieser Staat hatte mit dem Eintritt in den Bund die Steuerschraube scharf anziehen müssen. Mit dem 1. Juni 1867 waren die Sportelsätze um die Hälfte und vom 1. Januar 1868 ab die Einkommensteuer von 8 auf 12 Pfg. für den Taler erhöht worden. Der Sportelzuschlag war dann vom 1. Februar 1872 ab auf ein Drittel herabgesetzt worden.

In einer Erhöhung der Brausteuer bis zum Betrage des bayrischen Malzaufschlages, sowie einer mäßigen Steigerung der Zölle für finanziell wichtige Artikel, wie Kaffee, Wein, Südfrüchte, sollte der Ersatz für die Matrikularbeiträge gefunden werden. Die meisten thüringischen Staaten schlossen sich diesem Antrage ausdrücklich an, zudem einigen von ihnen aus ihrem Verhältnis zum Reich noch weitere finanzielle Schwierigkeiten zu entstehen drohten. Den Herzogtümern Sachsen-Meiningen

und Sachsen-Coburg sowie dem Fürstentum Reuß ä. L. war durch Art. 44 Abs. 2 des Brausteuergesetzes vom 31. Mai 1872 mit Rücksicht auf die in diesen Gebieten bestehende Braumalzsteuer die Erhebung höherer Steuersätze als im Brausteuergebiet zugunsten der Landeskasse bis zum Januar 1876 gestattet worden. Diese Frist lief nun ab, und im Reichstag war bereits erklärt worden, daß dieses Privileg nicht verlängert werden sollte [1]). Die Regierungen dieser Staaten wünschten daher besonders dringend, wenigstens die Matrikularbeiträge beseitigt zu sehen. Sachsen-Meiningen trat bei dieser Gelegenheit sogar für die Reichseinkommensteuer ein. An den Reichstag gelangte nur der Vorschlag der Erhöhung der Brausteuer mit einem auf 14,2 Millionen veranschlagten Mehrertrag. Auch mit dem auf 6 Millionen veranschlagten Ertrag der gleichfalls beantragten Stempelabgaben hätte die Beseitigung der Matrikularbeiträge nicht durchgeführt werden können. Wie erwähnt, wurden beide Steuervorlagen vom Reichstag abgelehnt.

Die Zeit von der Reichsgründung bis etwa zum Jahre 1876 bedeutet für die Landeshaushalte eine Reihe guter, zum Teil glänzender Finanzabschlüsse, während die Lage im Reiche, wenn auch der Reichshaushalt äußerlich mit großen Überschüssen abschloß, keineswegs so günstig war. Die Einnahmen im Reiche waren nach dem Kriege fast unverändert geblieben, während die Ausgaben erheblich stiegen. Zu ihrer Deckung mußten wiederholt größere Beträge aus der Kriegsentschädigung herangezogen werden, seit 1876 wurden außerdem Anleihen und Matrikularbeiträge in steigendem Maße in Anspruch genommen. In den meisten Einzelstaaten stiegen die Einnahmen bis zum Jahre 1874 oder 1875, dann trat ein Stillstand in der Einnahmeentwicklung ein, der in den einen Staaten früher, in den anderen später zu Fehlbeträgen in den Rechnungsabschlüssen führte. Von 1,21 Mk. im Jahre 1874 stieg der Kopfbetrag der Matrikularbeiträge auf 1,69 Mk. im Jahre 1879. Für Preußen beliefen sich die letzteren in dem Rechnungsquartal 1877 insgesamt auf 7,9 Millionen Mk., im Jahre 1878 auf 36,4 und 1879 auf 41,7 Millionen Mk. Für einige andere Staaten ergab sich folgender Anteil an den Reichsumlagen:

---

[1]) Durch Gesetz vom 26. Dezember 1875 wurde es schließlich doch noch bis zum 31. März 1878 verlängert. Drucks. Nr. 136, III. Sess. u. Nr 31, IV Sess. der 2. Leg.-Per. 1875/76 und 1876.

in Millionen Mark.

	Sachsen	Baden	Bayern
1875	3,2	4,2	14,7
1876	3,8	4,6	16,1
1877	3,9	4,9	18,8
1878	4,4	4,9	19,7
1879	4,7	4,8	19,1

Sachsen zeigt die Entwicklung der reinen Matrikularbeiträge, Baden die Matrikularlasten einschließlich der Ausgleichsbeträge für die Bier- und Branntweinsteuer; dazu tritt für Bayern noch das Äquivalent für den reservatrechtlichen Ausschluß aus der Reichspost- und Telegraphengemeinschaft.

Auch auf die Zunahme des Schuldenstandes, wie sie sich aus den im Anhang beigefügten Tabellen ergibt, sei hier verwiesen.

Die Deckungspolitik war in den Einzelstaaten die gleiche wie im Reiche; Reservebestände, Fonds, Anleihen und dergl. mußten in Anspruch genommen werden. In Sachsen z. B. mußte 1876/77 ein Fehlbetrag von 13,3 Millionen Mk. und in der folgenden Finanzperiode ein solcher von 6,4 Millionen Mk. aus den Beständen des Staatsvermögens gedeckt werden. Da in dieser Weise nicht weiter gewirtschaftet werden konnte, bestimmte das Gesetz vom 3. Juli 1878 in Art. 5, daß der Fehlbetrag zur Deckung des durch direkte Steuern aufzubringenden Teiles des Staatsbedarfs durch Zuschläge zur Einkommensteuer aufgebracht werden solle. Und sofort nach Inkrafttreten dieses Gesetzes mußten fünf Jahre hindurch Zuschläge zur Einkommensteuer erhoben werden.

Auch die Ursachen der ungünstigen finanziellen Verhältnisse waren in Reich und Gliedstaaten anscheinend die gleichen. Die große Wirtschaftskrise, von der Deutschland nach einem kurzen, schwindelnd raschen Aufschwung seit einigen Jahren heimgesucht worden war, wurde auch für die Unterbilanzen in den öffentlichen Finanzen verantwortlich gemacht. Das war richtig, soweit die bestehende Finanznot auf den natürlichen Schwankungen der Steuererträge und der erwerbswirtschaftlichen Einnahmen beruhte. Daneben aber hatten sich in den Einzelstaaten schon lange die Anzeichen einer chronischen Finanznot bemerkbar gemacht, deren offensichtlicher Ausbruch nur durch die außergewöhnlichen Verhältnisse nach dem französischen Kriege verzögert worden war. Die Finanzquellen der Einzelstaaten waren veraltet, insbesondere

die direkten Steuern waren den neuen wirtschaftlichen Verhältnissen und Bedürfnissen in keiner Weise angepaßt; sie ruhten auf veralteten Grundlagen und wurden nach überlebten Normen erhoben. Das Steuersystem der meisten Staaten war entstanden, als das gewerbliche Leben Deutschlands vom Kapitalismus noch kaum berührt worden war. In wenige soziale Schichten gliederte sich damals in Stadt und Land die Bevölkerung. Nur hie und da zeigten sich die Keime moderner gesellschaftlicher Bewegungen und Gruppierungen. Einfache Lebensverhältnisse und einfache Wirtschaftsverhältnisse gestatteten noch, Menschen und Dinge nach äußeren Merkmalen in wenige Kategorien zu bringen und demgemäß ihre öffentlich rechtlichen Verpflichtungen zu bemessen. Das war inzwischen anders geworden. Eine tiefgreifende Verschiebung aller wirtschaftlichen Verhältnisse hatte etwa seit der Mitte des Jahrhunderts immer weiter Platz gegriffen. Die Umwälzungen im Verkehrswesen, die Änderungen in der Produktion, die Wandlungen im Recht hatten Handel, Gewerbe und Landwirtschaft materiell und formell so umgestaltet, daß die alten Abgabensysteme ihnen nicht mehr gerecht wurden. Der öffentliche Bedarf aber wuchs. Die Steigerung der Preise für Lebensmittel, Materialien und Arbeitskräfte, die Erhöhung der Besoldungen, Wohnungsgeldzuschüsse und Pensionen traten in allen öffentlichen Haushalten gerade in dieser Zeit empfindlich in Erscheinung. Je mehr jedoch die alten Steuern, die für primitive landwirtschaftliche und für unentwickelte industrielle Verhältnisse geschaffen worden waren, angespannt werden sollten, desto schwieriger und unbilliger wurde ihre Anwendung. Wie die neue deutsche Volkswirtschaft neues Maß und Gewicht erhalten hatte, so mußten auch ihre Einzelwirtschaften mit neuem Maß gemessen und mit neuem Gewicht gewogen werden.

Anfang der siebziger Jahre beschäftigte man sich, wie schon erwähnt, in den meisten Einzelstaaten ernstlich mit den Mängeln der alten Steuerverfassungen. In Süddeutschland versuchte man zumeist, sie beweglicher zu gestalten, während man in Mittel- und Norddeutschland es vorzog, sie stückweise abzubrechen, um Neues an Stelle des Alten zu setzen. Aber Steuerreformen in konstitutionellen Staaten brauchen Zeit, und nicht die theoretische Erkenntnis der Mangelhaftigkeit des bestehenden Systems bringen sie vorwärts, sondern nur die dringlichen finanziellen Bedürfnisse. Diese gaben auch jetzt den Anstoß.

Das nächstliegende Mittel zur Beseitigung ihrer finanziellen

Verlegenheiten erblickten die Einzelstaaten naturgemäß in einer Ermäßigung oder gar Beseitigung der Matrikularbeiträge. Darauf wies ja auch die Verfassung hin, und Bismarck wie die verschiedenen Parteien hatten wiederholt dem Wunsche nach ihrer Beseitigung Ausdruck gegeben.[1]) Über das Ziel war man einig, nicht aber über Mittel und Wege. Der Vorstoß der Kleinstaaten in dieser Richtung war ohne Erfolg geblieben; vielleicht war jetzt mehr Aussicht auf Verwirklichung dieses Zieles, wenn Preußen die Führung übernahm. Am 4. Juni 1877 stellte die Präsidialmacht den Antrag:

> »Der Bundesrat wolle zur Erörterung der Frage, in welchem Umfange für Rechnung der Reichskasse eine Stempelsteuer und Erbschaftssteuer an Stelle der gleichartigen Abgaben zu erheben sei, und zur Vorbereitung der erforderlichen Gesetzentwürfe eine Kommission von sachkundigen Angehörigen mehrerer Bundesstaaten berufen«.

Welches die leitenden Gedanken bei diesem Antrag waren, erfahren wir aus der Budgetrede Camphausens im preußischen Abgeordnetenhause am 2. November 1877[2]). In dieser befürwortet der preußische Finanzminister die Vermehrung der Reichseinnahmen im Interesse der Einzelstaaten. Jedoch erklärt er, zu einer völligen Beseitigung der Matrikularbeiträge nicht die Hand bieten zu wollen, da der Reichstag diese nicht entbehren könne. Wenn das Land es wünsche, könne man in der Steigerung der Einnahmen über das Maß des für das Reich absolut Notwendigen hinausgehen und Mehrerträge zwischen Reich und Einzelstaaten teilen, so daß letztere in die Lage kämen, gewisse Beträge der direkten Steuern den Kommunalverbänden zu überlassen.

Veranlassung, an den Bundesrat bestimmte Vorschläge über Reichssteuerprojekte gelangen zu lassen, war für Preußen die gemäß § 2 des Einführungsgesetzes zur Zivilprozeßordnung bevorstehende reichsrechtliche Regelung der Gebühren für die streitige Rechtspflege. Da aus diesem Grunde eine Revision des im Anschluß an die Einrichtungen der Verwaltung und Rechtspflege durchaus verschiedenen einzelstaatlichen Stempelwesens unabweisbar geworden war, lag die Übertragung dieser Abgaben an das Reich nahe. Als besonders zur Übernahme auf das Reich ge-

---

[1]) Verhandlungen des Reichstags vom 1. Mai 1872, 26. u. 27. Mai 1873, 10. März 1877.

[2]) Vgl. auch das Exposé des Finanzministers im preußischen Abgeordnetenhause vom 23. Oktober 1877.

eignet nannte Preußen den Spielkartenstempel, den Urkundenstempel mit Einschluß der Abgaben vom Immobiliarbesitzwechsel und die Erbschaftssteuer. Die Bundesratskommission, die nach einem entsprechenden Beschluß des Bundesrates vom 25. Oktober 1877 zusammentrat, stimmte nur dem Vorschlag der Besteuerung der Spielkarten zu. Gegenüber den anderen Vorschlägen verhielt sie sich ablehnend, weil es prinzipiell bedenklich sei, Steuern, die bereits von einzelnen Bundesstaaten erhoben würden, diesen zu entziehen und dem Reiche zu übertragen. Bei Inanspruchnahme der Erbschaftssteuer und der Stempelsteuern seitens des Reiches würden besonders jene Bundesstaaten, die der Branntwein- und Biersteuergemeinschaft angehörten, von einigen wenig ergiebigen Einnahmequellen abgesehen, ihren Bedarf ausschließlich aus direkten Steuern decken müssen. Diese aber waren damals, wie dargelegt, einer stärkeren Anspannung kaum gewachsen. Hingegen schlug die Bundesratskommission die Einführung von Reichsstempelsteuern für solche Beurkundungen vor, die auf Grund von Reichsgesetzen erfolgen. Genannt wurden:

I. Amtliche Ausfertigungen und Eintragungen, sowie Wechselproteste:

1. Naturalisations-Urkunden 100 Mark.
2. Auszüge aus den Standesregistern 50 Pfg.
3. Reisepässe 1 Mark.
4. Paßkarten 50 Pfg.
5. Berechtigungsscheine zum einjährig-freiwilligen Dienst 20 Mark.
6. Scheine über die Befreiung Militärpflichtiger 20 Mark.
7. Schiffs-Zertifikate 5 bis 50 Mark.
8. Schiffs-Musterrollen 50 Pfg. bis 5 Mark.
9. Befähigungszeugnisse für Seeschiffer und Seesteuerleute 10 Mark.
10. Approbationsscheine für Ärzte und Apotheker 20 Mark.
11. Erlaubnisscheine für Schauspielunternehmer 5 Mark.
12. Gewerbelegitimationen für Handelsreisende 50 Pfg.
13. Gewerbelegitimationsscheine (Gewerbeordnung § 44) 50 Pfg.
14. Legitimationsscheine zum Gewerbebetrieb im Umherziehen 50 Pfg.
15. Eintragungen zum Schutz von Urheberrechten 50 Mark.
16. Eintragungen in die Handelsregister 1 bis 10 Mark.
17. Eintragungen in die Genossenschaftsregister 1 bis 5 Mark.
18. Eintragungen in die Musterregister 2 und 5 Mark.

19. Auszüge aus den Nr. 15 bis 18 genannten Registern 1 Mark.
20. Wechselproteste 1 und 2 Mark.

II. Aktien und auf den Inhaber lautende Wertpapiere usw.:

21. Inländische Aktien, Aktienanteilscheine, Renten und Schuldverschreibungen auf den Inhaber, Interimsscheine 5 Prozent.
22. Ausländische Aktien usw. 2 Prozent.
23. Lombarddarlehen von 300 Mark und mehr $^{2}/_{10}$ Prozent.
24. Schlußnoten und Rechnungen über Wertpapiere auf 300 Mark und mehr 10 Pfg.
25. Quittungen über Beträge von mehr als 50 Mark 10 Pfg.
26. Lotterielose 5 Prozent.

Über diese Besteuerungsprojekte, deren Gesamtertrag auf 20 bis 21 Millionen Mk. geschätzt wurde, bestand nun keineswegs Übereinstimmung in der Bundesratskommission. Die württembergische Regierung ließ vielmehr wiederum das Tabakmonopol befürworten, dem schloß sich der Vertreter Hessens an unter gleichzeitiger Befürwortung von Finanzzöllen. Von den fünf Steuern, welche die Sachverständigenkommission des Bundesrats schließlich in Vorschlag brachte: Börsensteuer, Spielkartenstempel, Stempel von Lotterielosen, Quittungssteuer und Stempelabgaben von gewissen Urkunden, erkannten die Ausschüsse des Bundesrats für Zoll- und Steuerwesen, für Handel und Verkehr und für Rechnungswesen nur die drei ersteren als zur Einführung von reichswegen geeignet an. Diese wurden auf Grund eines Bundesratsbeschlusses dem Reichstage vorgelegt[1]). Sie blieben mit Ausnahme des Spielkartenstempels unerledigt, ebenso der gleichzeitig eingebrachte Tabaksteuergesetzentwurf.

Zwölftes Kapitel.

Die Freihandelsära im Reiche.

Mit der Gründung des Deutschen Reiches waren die politischen und wirtschaftlichen Aufgaben des Zollvereins erfüllt. Das Reich trat sein Erbe an; es übernahm die Zoll- und Steuergesetzgebung des Zollvereines. Der Art. 40 der Reichsverfassung besagt: »Die Bestimmungen in dem Zollvereinigungsvertrage vom 8. Juli 1867 bleiben in Kraft, soweit sie nicht durch die Vorschriften dieser

[1]) Drucks. 1878, Nr. 7, 20 u. 22.

Verfassung abgeändert sind und solange sie nicht auf dem in Art. 7, bzw. 78 bezeichneten Wege abgeändert werden.«

Damit war zugleich der wirtschaftspolitische Kurs des neuen Reiches bestimmt. Wie dargelegt, hatte während der vorangegangenen Jahrzehnte auf dem europäischen Kontinent eine von England herübergetragene starke freihändlerische Strömung die Wirtschaftspolitik der west- und mitteleuropäischen Länder beeinflußt. Auch der Zollverein war von dieser Strömung ergriffen worden. Seine letzten zoll- und handelspolitischen Maßnahmen waren ausgesprochen freihändlerischen Charakters gewesen.

Den Beginn der Handelspolitik des Reiches bildet eine Vereinbarung, die bei der damaligen Richtung der europäischen Handelspolitik recht wertvoll erschien, die aber in der Folge, wie später zu zeigen sein wird, gerade die dauernde Wendung zum Protektionismus begünstigen sollte. Es ist der Art. 11 des Frankfurter Friedensvertrages, der im Verkehr zwischen dem Deutschen Reiche und Frankreich die Meistbegünstigung hinsichtlich aller England, Belgien, Österreich-Ungarn, Rußland, der Schweiz und den Niederlanden eingeräumten handelspolitischen Vergünstigungen festlegte.

Der Zolltarif, der bei der Gründung vom Zollverein übernommen wurde, war erst kurz vorher, am 1. Oktober 1870, in Kraft getreten. Er hatte die Einfuhr der notwendigen Lebensmittel und der wichtigsten Roh- und Hilfsstoffe für die heimische Industrie und Landwirtschaft durch Herabsetzung der Zölle wesentlich erleichtert. Getreide, Mühlenfabrikate, Vieh und Fleisch waren ganz vom Zoll befreit; nur für Kaffee war der Finanzzoll erhöht worden. Anläßlich dieser Tarifreform hatte Delbrück geäußert, ein einmaliger tiefer Schnitt sei besser als fortwährendes Rütteln an den Tarifsätzen. Diese Bemerkung ließ die Kreise der Schutzzöllner hoffen, daß die Handelspolitik des Deutschen Reiches nunmehr auf eine Reihe von Jahren auf der Grundlage des letzten Tarifes des Zollvereins weitergeführt werde. Leider vergeblich! Der Fehler der Freihandelspolitik der sechziger und siebziger Jahre lag darin, daß sie zwar den Exportinteressenten durch zahlreiche Vertragsabschlüsse mit Festlegung niedriger Zollhöchstsätze den ausländischen Markt zu erschließen suchte, aber gleichzeitig infolge der fortgesetzten, sich nach unten bewegenden Änderungen des eigenen Tarifs der den inneren Markt versorgenden nationalen Arbeit nicht jene Sicherheit und Stetigkeit in den Zollverhältnissen des eigenen Landes bot, die für eine gedeihliche Entwicklung der

auf den Inlandabsatz angewiesenen heimischen Produktion unerläßlich ist. Aus diesen Kreisen sollten daher dem Freihandel die mächtigsten Gegner erwachsen.

Der wirtschaftliche Aufschwung nach dem Kriege war der Freihandelsbewegung zunächst noch günstig. Im Frühjahr 1873 wurde in einem von Konservativen, Nationalliberalen und Zentrumsabgeordneten unterzeichneten Antrag die Aufhebung der Eisen- und Maschinenzölle gefordert. Die Verhandlungen über diesen Antrag bezeichnen den Gipfel des Freihandelsenthusiasmus im deutschen Reichstag[1]). Die Regierung ließ dazu erklären, daß sie einen Gesetzentwurf vorbereite, der zum Teil dieselben Gegenstände behandle, auf die der Antrag abziele. Sie brachte denn auch in derselben Session noch einen Gesetzentwurf, betreffend die Abänderung des Vereinszolltarifs, ein, der in freihändlerischer Richtung alle früheren und späteren Vorlagen übertraf. »Der gewaltige Aufschwung auf allen Gebieten des Gewerbefleißes erfordert und die finanzielle Lage des Reiches gestattet einen weiteren Schritt auf dem Wege der begonnenen Zolltarifreform«[2]). So lautete kurz und bündig die Einleitung der gar nicht umfangreichen Motive dieser Vorlage, die für die Weiterentwicklung der deutschen Zollpolitik eine Bedeutung gewinnen sollte, die damals niemand ahnte. Die wichtigsten Tarifänderungen betrafen die Aufhebung der Zölle für Roheisen und Halbfabrikate aus Eisen, für Lokomotiven, Tender und Dampfkessel, für Maschinen aus Holz, Gußeisen, Stahl oder Schmiedeeisen und für Eisenbahnfahrzeuge.

Nach dem Kriege mit Frankreich hatte von allen Industrien die Eisenindustrie in ganz Europa den größten Aufschwung genommen. Eine lebhafte Bautätigkeit in Verbindung mit der steigenden Verwendung von Eisen für Bauzwecke, sowie ein gewaltiger Bedarf an Materialien für Eisenbahnbauten, zur Wiederherstellung der Festungen, Füllung der Arsenale usw. zeitigten eine ständig steigende Nachfrage nach Erzeugnissen der Eisenindustrie. Die Folge waren steigende Preise, Errichtung neuer und Erweiterung bestehender Produktionsstätten und Heranziehung zahlreicher Arbeitskräfte zu hohen Löhnen. Das war die Lage, als dem Reichstag der Gesetzentwurf über die Beseitigung der Eisenzölle zuging. Eisen, der Rohstoff zahlreicher Industrien, sowie Maschinen als Produktionsmittel vieler

---

[1]) Sten. Bericht 1873, S. 832—837, 844—847 u. 1052—1063.

[2]) Drucks. 1873, Nr. 192.

Gewerbe wie der Landwirtschaft, deren Arbeiternot die Verbilligung landwirtschaftlicher Maschinen angeblich erheischte, sollten zollfrei werden. Daneben wurden noch für einige unbedeutende Artikel Zollfreiheit, bzw. Zollermäßigungen beantragt: Kraftmehl, Stärke, Puder, Arrowroot, sowie Fischernetze, Soda, Strohhüte usw.

Der nach der Einfuhr des Jahres 1872 für alle vorgeschlagenen Zollermäßigungen berechnete Ausfall wurde auf rund 10 Millionen Mk. angegeben. Auf einen Ersatz für diese Einnahmenminderung wurde unter Hinweis auf die Steigerung der Zolleinnahmen in den letzten Jahren verzichtet. Der Gesamtnettoertrag der gemeinschaftlichen Zölle, der Rübenzucker- und der Salzsteuer betrug für den Kopf der Bevölkerung:

1869 = 3,48 Mk. 1871 = 3,93 Mk.
1870 = 3,69 Mk. 1872 = 4,47 Mk.

Der Bundesrat nahm die Regierungsvorlage unverändert an. Im Reichstage hingegen stieß der Gesetzentwurf auf Schwierigkeiten. Die Vertreter der Eisenindustrie bestritten, daß sie der Konkurrenz der ausländischen Industrie, die mancherlei natürliche Vorzüge genieße, gewachsen seien. Namentlich die mißbräuchliche Handhabung der französischen Ausfuhrvergütung müsse bei Aufhebung der Zölle die deutsche, insbesondere die elsaß-lothringische Eisenindustrie schwer schädigen. Hingegen wurde von jenen, die das Hauptgewicht auf die Erleichterung des Eisenverbrauchs legten, den Vertretern der Interessen des Handels, der Landwirtschaft und der verarbeitenden Industrie, die völlige Aufhebung der Zölle befürwortet. Beide Parteien waren annähernd gleich stark. Man verständigte sich darüber, die vorgeschlagene Zollfreiheit nur für Roheisen sofort, d. h. vom 1. Oktober 1873 an, hingegen für Materialeisen, grobe Gußwaren, Weißbleche, grobe Eisen- und Stahlwaren, Maschinen usw. erst vom 1. Januar 1877 ab eintreten zu lassen und bis zu diesem Zeitpunkt die bestehenden Sätze zu ermäßigen. Das Kompromiß kam dadurch zustande, daß man der Gegenseite bewilligte, die vorgeschlagenen Zollbefreiungen von Kraftmehl, Puder, Stärke, Arrowroot gleichfalls auf den 1. Januar 1877 hinauszuschieben.

Dieses Gesetz war der letzte Schritt auf dem Wege des Freihandels, der in Deutschland während des letzten Jahrzehntes mit größter Konsequenz und vielfach ohne jede Rücksicht auf Gegenleistungen des Auslandes verfolgt worden war. Schon während der Beratung der Tarifvorlage hatten sich die ersten Anzeichen eines beginnenden wirtschaftlichen Umschwunges be-

merkbar gemacht, und noch bevor die Regierungsvorlage an den Reichstag gelangte, hatte bereits die eben einsetzende große wirtschaftliche Krisis in Wien zur Katastrophe geführt. Die langanhaltende Erschütterung aller europäischen Volkswirtschaften sollte nicht mehr lange auf sich warten lassen. Bald zeigte sich — wiederum in ganz Europa, — daß der Aufschwung, den die Produktion in den ersten Jahren nach dem Kriege genommen hatte, weit über den nachhaltigen Bedarf hinausging. In allen großen Industrien häuften sich die Vorräte an; die Nachfrage ging zurück; die Preise sanken; die Kurse stürzten. Am empfindlichsten verspürte die Eisenindustrie diesen Rückschlag. Im Hinblick auf die gesetzlich festgelegte Aufhebung der Eisenzölle vom 1. Januar 1877 ab ward sie, die immer den Schutzzollstandpunkt vertreten hatte, jetzt zur energischen Führerin der Agitation gegen den Freihandel. Bei jeder Gelegenheit bestürmte sie die Regierung um Aufrechterhaltung der Eisenzölle. Aus anderen Industriezweigen erhielt sie Zuzug. Jene Kreise der Textilindustrie, die schon im Zollverein wiederholt für starken Zollschutz eingetreten waren, meldeten sich auch jetzt wieder. Bald erscholl der Ruf nach Staatshilfe allgemein. Revision des Zolltarifs im schutzzöllnerischen Sinne, Ausschluß des ausländischen Wettbewerbs von dem heimischen Markte, das waren die Forderungen, von deren Verwirklichung die bedrängten Fabrikanten Hilfe erwarteten.

Die Jahre 1874 und 1875 bedeuten den Beginn einer Schutzzollströmung in allen Ländern, die von der Krisis getroffen wurden. Es war unter diesen Umständen nur eine Frage der handelspolitischen Verhältnisse, welcher der betroffenen Staaten zuerst mit der Errichtung von Schutzzollmauern beginnen werde. Deshalb ist auch die Frage müßig, ob das Beispiel Deutschlands, Österreichs oder sonst irgend eines Staates zuerst den Anlaß zur Abwendung des Kontinents vom Freihandel gegeben habe. Entscheidend für die Wendung zum Schutzzoll war, daß der langanhaltende wirtschaftliche Niedergang mit dem nahen Ablauf der Mehrzahl der europäischen Handelsverträge zusammenfiel. Dazu kam die finanzielle Bedrängnis, in der sich viele Staaten infolge des durch die Krisis verursachten Rückganges ihrer Einnahmen befanden. Es lag somit nahe, daß diejenige Regierung, die zuerst an die Neuordnung ihrer handelspolitischen Beziehungen herantrat, in die Bahn der Schutzzollpolitik gedrängt werden würde. Nur in diesem Sinne hat auch das Wort des damaligen österreichischen Handelsministers von Chlumecky Berechtigung,

der mit Bezug auf Österreich, das als einer der ersten Staaten einen stark schutzzöllnerischen, autonomen Tarif aufstellte, sagte, daß derjenige nicht immer der Angreifer sei, der zuerst seine Truppen aufmarschieren lasse[1]).

In die Freihandelsära des Deutschen Reiches fiel die größte wirtschaftliche Krisis des vorigen Jahrhunderts. Gleichzeitig stand sie unter den Nachwirkungen, zum Teil sogar unter dem unmittelbaren Einfluß dreier Kriege. Es ist daher wohl begreiflich, daß die Ziffern der Zoll- und Handelsstatistik dieser Zeit kaum ein Urteil über die Früchte der Delbrückschen Wirtschaftspolitik gestatten. Sie seien daher nur nach der finanziellen Seite gewürdigt.

Die Bruttoeinnahmen der Zölle im deutschen Zollgebiet betrugen:[2])

Jahr	in Millionen Mk.	auf den Kopf in Mk.
1868	81,9	2,16
1869	79,7	2,06
1870	85,4	2,20
1871	95,8	2,45
1872[3])	122,4	2,99
1873	134,7	3,26
1874	115,2	2,76
1875	120,8	2,87
1876/77[4])	146,1	2,74
1877/78	115,1	2,66
1878/79	114,7	2,62

Die Kopfziffern weisen hiernach beträchtliche Schwankungen auf, was angesichts der außerordentlichen Verhältnisse nicht weiter verwunderlich ist. Betrachtet man jedoch den Ausgangs- und Endpunkt, so ist die Entwicklung nicht ungünstig; denn trotz aller Zollherabsetzungen und -Beseitigungen stiegen die Einnahmen aus den Zöllen, auf den Kopf der mittleren Bevölkerung berechnet, in dem Jahrzehnt 1868 bis 1877/78 um eine halbe Mark. Von den Gegnern der Ära Delbrück ist freilich eingewandt worden, daß die Entwicklung der Zolleinnahmen nicht entfernt der Zunahme der Einfuhrwerte entspreche. Diese Behauptung läßt sich jedoch

[1]) Vgl. Verhandlungen des österr. Reichsrates. Sitzung vom 9. Juni 1886, in der von Chlumecky als Abgeordneter die 1877 eingeschlagene Handelspolitik verteidigte.

[2]) Die unbedeutenden Einnahmen aus den bis 1873 zur Erhebung gelangenden Ausgleichsabgaben sind unberücksichtigt geblieben.

[3]) Einbeziehung Elsaß-Lothringens.

[4]) Die Etatperiode 1876/77 umfaßt die Zeit vom 1. Januar 1876 bis 31. März 1877.

nicht beweisen. Soweit amtliche Schätzungen vorliegen (seit 1872), ist die Einfuhr in dieser Periode nur unbedeutend gewachsen. Es betrug der geschätzte Wert der Einfuhr in den freien Verkehr des Zollgebietes

1872	3468,5 Millionen Mk.	1876	3913,3 Millionen Mk.
1873	4257,3 „ „	1877	3877,1 „ „
1874	3673,1 „ „	1878	3722,7 „ „
1875	3576,9 „ „		

Vor allem aber ist die Veränderung in der Zusammensetzung der Einfuhrziffern zu beachten, die in der Richtung einer Verminderung der Fabrikateinfuhr und einer Zunahme der Rohstoffeinfuhr geht. So betrug z. B. der Einfuhrwert von Getreide, Feldfrüchten und Mahlfabrikaten 1872 279 Mill. Mk. oder 8%, 1877 hingegen 716 Mill. oder 18,5% des gesamten Einfuhrwertes. Es ist überhaupt kein ungünstiges Zeichen, daß bei steigender Gesamteinfuhr während der Freihandelsära die Einfuhr wichtiger Fabrikatgruppen (Garne, Web- und Wirkwaren u. a.) wie auch gewisser Rohstoffe (Metalle, trotz Zollermäßigung) sowohl dem Werte wie der Menge nach zurückging.

An den Gesamtzolleinnahmen waren beteiligt:

	1872	1873	1874	1875	1876	1877
	in Prozenten					
Kaffee und Kaffeesurrogate	26,36	25,52	27,33	29,21	30,80	31,39
Tabak und Tabakfabrikate	11,71	12,09	9,62	9,73	10,76	12,59
Wein, Most, Zider usw.	6,13	9,58	8,92	9,06	8,46	8,84
Zucker, Sirup, Melasse	10,20	5,69	5,96	5,60	3,93	2,77
Wollwaren	5,46	4,71	5,36	5,01	4,56	4,20
Salz	3,68	3,96	4,83	4,72	4,78	4,25
Getrocknete Südfrüchte	3,12	3,37	3,95	3,86	4,05	3,87
Baumwollgarn und Baumwollwaren	4,35	4,12	4,62	4,39	4,47	4,45
Summe	71,01	69,04	70,59	71,58	71,81	72,36
Eisen und Eisenwaren	7,16	8,18	2,84	2,88	1,89	—
Branntwein	1,34	1,46	1,76	1,89	1,83	1,69
Vieh	1,43	1,38	1,10	1,54	2,04	2,48
Seide und Seidewaren	1,27	1,21	1,45	1,40	1,34	1,30
Reis	1,24	1,48	1,76	1,50	1,68	1,61
Gewürze	1,23	1,25	1,46	1,59	1,53	1,76
Gesalzene Heringe	1,68	1,72	2,00	1,62	1,74	1,87
Öle aller Art	1,15	1,03	1,37	1,50	1,62	1,61
Gesamtsumme	87,51	86,75	84,33	85,50	85,48	84,68

Nach dem Inkrafttreten der letzten freihändlerischen Tarifänderung im Jahre 1877 enthielt der deutsche Zolltarif noch 138 Stellen. Von größerer finanzieller Bedeutung waren jedoch nur die acht, in obiger Tabelle zuerst angeführten Artikel, die mehr als zwei Drittel aller Zolleinnahmen abwarfen. Rund 15 % trugen die weiter genannten sieben Artikel. Alle übrigen Tarifstellen waren am Zollerträgnis je mit weniger als 1 % beteiligt. Unter den angeführten zollpflichtigen Gegenständen sind nur zwei, die notwendige Nahrungsmittel belasten. Zwei oder drei weitere Positionen haben Schutzzollcharakter, alle anderen Zölle aber dürfen als Finanzzölle angesprochen werden. Der deutsche Zolltarif war somit, wenn er auch die außerordentliche Einfachheit seines Vorbildes, des britischen Zollsystems, noch nicht erreicht hatte, auf dem besten Wege, ein reiner Finanzzolltarif zu werden. Da trat der Umschwung in den wirtschaftlichen Verhältnissen und damit auch in den wirtschaftlichen Anschauungen weiter Kreise ein. Nicht durch Ausbildung des Finanzzollsystems, sondern mit einem umfassenden Schutzzolltarif sollten alle Fehler der bisherigen allgemeinen Wirtschaftspolitik und zugleich die Versäumnisse der Finanzpolitik geheilt werden.

Dritter Teil.

Die Zoll- und Finanzreform vom Jahre 1879.

Dreizehntes Kapitel.

Die Entstehung der neuen wirtschaftlichen und finanzpolitischen Strömung.

Im Jahre 1874 soll Bismarck Abgeordneten gegenüber geäußert haben: »Ich langweile mich; die großen Dinge sind getan. Das Deutsche Reich ist aufgerichtet . . . . Warum soll ich mir also nicht Ruhe gönnen? Ich habe keine Lust mehr dazu, auf eine schlechte Hasenjagd zu gehen. Dazu bin ich zu müde. Ja, wenn es gälte, einen großen und mächtigen Eber — meinetwegen einen erymanthischen — zu erlegen, dann würde ich dabei sein, dann würde ich mir noch einmal etwas zumuten. Dem Deutschen Reiche eine mächtige, unerschütterliche finanzielle Grundlage zu geben, welche demselben eine dominierende Stellung verleiht und es in organische Verbindung bringt mit allen öffentlichen Interessen in Staat, Provinz, Kreis und Gemeinde, das wäre eine große und würdige Aufgabe, die mich reizen könnte, den letzten Hauch meiner sinkenden Kraft daran zu setzen«[1]. Diese Worte sind bezeichnend für den rastlosen Geist und die unermüdliche Arbeitskraft des Kanzlers. Sie bilden sein Arbeitsprogramm der nächsten Jahre.

Die unbefriedigenden wirtschaftlichen Zustände wiesen den Weg, wo neue, große Aufgaben zu finden waren. Krisenstimmung lastete im Jahre 1875 schwer auf weiten Kreisen. Der politische Korrespondent der Preußischen Jahrbücher[2]) schildert das Mißbehagen, das sich unter dem Druck der wirtschaftlichen Verhältnisse damals überall breitmachte, mit folgenden Worten:

---

[1]) Poschinger: Fürst Bismarck und die Parlamentarier, I, S. 87.

[2]) Wehrenpfennig, der mit Treitschke die Preußischen Jahrbücher damals herausgab.

»Wer sein Vermögen in schlechten Aktien zugesetzt hat, klagt nicht seine Unvorsicht, sondern das Aktiengesetz an. Wer an soliden Papieren verloren hat, sieht die Schuld nicht in dem Wechsel alles Irdischen, der seit Pharaos Zeiten auf fette Jahre magere folgen ließ, sondern in unserer falschen Wirtschaftspolitik. Der Industrielle beschwert sich über den Zolltarif, der Landmann über die Freizügigkeit, beide zusammen über die Frachtsätze der Eisenbahnen, deren Aktienbesitzer den Rückgang ihrer Werte wieder aus den falschen Maßregeln der Staatsverwaltung erklären. Einrichtungen, die bei anderen Kulturvölkern seit Jahrhunderten bestehen, werden, wie z. B. die Grundsätze unserer Gewerbeordnung, als schädliche Neuerungen angegriffen. Selbst an so dringliche und so glücklich durchgeführte Reformen wie die unseres Münz- und Bankwesens knüpft sich das wunderlichste Gemisch von Vorwürfen und Anklagen«[1]).

Und an anderer Stelle sagt derselbe Autor:

»Die Industriellen glauben, daß die Freihandelspolitik an ihren Verlusten schuld sei; auf dem Lande predigen die Agrarier, von den Liberalen werde das mobile Kapital und die Börse zum Schaden des mit Steuern überbürdeten Grundbesitzes begünstigt. . . . Agrarische und schutzzöllnerische Bestrebungen stehen allerdings in Widerspruch gegeneinander, aber beide verstärken die Strömungen, welche gegen die Grundlagen unserer bisherigen inneren Politik andringen. Die Männer der Regierung stehen diesen Bewegungen abwartend und jedenfalls nicht in innerer Einigkeit gegenüber«[2]).

Dieses unter dem lebendigen Eindruck der damaligen Zustände und Ereignisse geschriebene Stimmungsbild schildert den Boden, auf dem sich der Umschwung vorbereitete. Ob ein völliger Übergang zum Freihandel oder die Rückkehr zu einem System von Schutzzöllen erfolgen werde, das war die Frage, mit der sich Parteien und Presse 1875/76 lebhaft beschäftigten. Erwähnenswert ist der erste parlamentarische Antrag auf »Änderung der bisherigen Handelspolitik des Reiches und Befürwortung einer entsprechenden Revision des Zolltarifs beim Bundesrat«, der in der Kammer der bayrischen Reichsräte in der Sitzung vom

[1]) Preußische Jahrbücher 1876, S. 97.

[2]) Ebenda, S. 555.

5. April 1875 gestellt wurde. Landwirtschaftliche und industrielle Schutzzollinteressen wurden bei der Begründung dieses Antrags schon in gleicher Weise geltend gemacht. Das ist um so bemerkenswerter, als damals die ganzen maßgebenden Kreise der deutschen Landwirtschaft eifrige Freihändler waren. Daß bei der von jetzt ab nicht mehr zur Ruhe kommenden Erörterung der Zollfrage auch allerlei andere Wünsche angebracht wurden, war nur selbstverständlich. Am berechtigsten war wohl der Wunsch nach einer Vereinfachung und mehr systematischen Einteilung des Zolltarifs. Der geltende Tarif entsprach trotz aller Vereinfachungen, die er in dem letzten Jahrzehnt erfahren hatte, in seiner Anlage noch dem preußischen Tarif vom Jahre 1822, was schon mit Rücksicht auf die inzwischen eingetretenen zahlreichen Änderungen in den verschiedenen Warengruppen seinen Gebrauch ungemein erschwerte.

Unter dem Eindruck, daß es sich nach den ungewöhnlich hohen Gewinnen der Gründerzeit nicht um einen kurzen Rückschlag in der wirtschaftlichen Entwicklung handele, sondern um eine Stockung des gesamten Wirtschaftslebens, deren Dauer gar nicht abzusehen war, setzte besonders vom Beginn des Jahres 1875 an die Bewegung der Eisenindustriellen gegen die beabsichtigte Beseitigung der Zölle auf ihre Fabrikate ein. Die Regierung, d. h. die zuständigen Stellen, insbesondere der Handels- und der Finanzminister, verhielten sich jedoch gegenüber allen Eingaben und Anträgen ablehnend, Bismarck noch zuwartend, und nur an einer Stelle fanden die Industriellen ein geneigtes Ohr, das war beim Kaiser selbst. Ein Immediatgesuch von Firmen der bergisch-märkischen Eisenindustrie erregte seine lebhafte Aufmerksamkeit. Der Hinweis auf die Lage der deutschen Waffenfabriken, die zur Großmachtstellung des Reiches beigetragen, auf die Not der Arbeiter, »welche das Eisen, die Waffen zum Kampfe gegen den übermütig herausfordernden Gegner nicht nur geschmiedet, sondern auch mit kräftiger Faust geführt« hatten, verfehlte nicht, Eindruck auf den kaiserlichen Heerführer zu machen. Er forderte Bericht, und als ihm die erteilten Darlegungen nicht genügten, machte er seine Einwände geltend und verlangte weiteren Aufschluß. Allein alle Ressortberichte bestritten die Tatsache einer allgemeinen Notlage der Eisenindustrie. Sie zeigten an der Hand der Aus- und Einfuhrstatistik, daß auch nach der Ermäßigung und teilweisen Beseitigung der Eisenzölle der Export sich günstig entwickelt habe. Insoweit im einzelnen ein Not-

stand vorhanden sei, sei dieser nur als Genesungsprozeß nach der krankhaften Überproduktion der Gründerjahre anzusehen. Doch alle Gegengründe vermochten den Kaiser nicht davon zu überzeugen, daß nicht ein wirklicher Notstand bestehe. »Notorisch liegen eine Menge Eisenfabriken ganz oder teilweise brach«, schrieb er am 10. Oktober 1875 an den Reichskanzler, »in anderen hat bedeutende Arbeiterreduktion stattgefunden, alles klagt über Stocken des Handels, während die ministeriellen Berichte durch Zahlen nachweisen, daß alles blühend geht? Dies Rätsel vermag ich aus den Berichten nicht zu lösen! Diese Berichte weisen nach, daß die bisherige Einfuhr den Export verbesserte, und deshalb soll noch mehr Import freigegeben werden. Hier in Baden sagt mir der Großherzog, daß durch die früheren Importzoll-Ermäßigungen die Großherzoglichen Eisenfabriken gänzlich ruiniert sind, und von den zahlreichen Privat-Etablissements sich nur noch eins hält! . . . . Eins kann ich nicht verdauen: Wenn Frankreich Prämien für Export derselben Artikel bewilligt, die wir zollfrei geben wollen, so muß dann eine Überflutung dieser Artikel bei uns stattfinden; wird auch dann unsere Produktion noch exportieren oder die Krisis eintreten?« Diesem Schreiben lassen sich weitere ähnliche Dokumente anreihen, die alle bezeugen, daß der Kaiser sich seit dem Herbst 1875 mit dem »Darniederliegen unserer Eisenindustrie . . . . fortwährend beschäftigt«[1]). »Ich verlange«, so schrieb er im Sommer 1876 an Bismarck, »keineswegs ein Aufgeben des gepriesenen Freihandelssystems, aber vor Zusammentritt des Reichstags muß ich verlangen, die Frage nochmals zu ventilieren, ob das Gesetz wegen der zollfreien Einfuhr des Eisens vom Auslande nach Deutschland nicht vorläufig auf ein Jahr verschoben werden muß«[2]).

In einer Sitzung des Staatsrats vom 24. Oktober 1876 beantragte der Kaiser dann selbst, das Inkrafttreten des Gesetzes wegen Freigebung des Eisenzolles auf ein bis zwei Jahre hinauszuschieben. Alle anwesenden Minister lehnten jedoch den Vorschlag ab. Sie wurden in ihrer Haltung bestärkt durch die Ergebnisse einer von der Reichsregierung veranstalteten »Untersuchung über die Wirkungen der Zollgesetzgebung der Jahre 1865 bis 1873 auf die Verhältnisse der deutschen Eisenindustrie«. Die Erhebung kam zu dem Schluß, daß eine weitere Hinausschiebung der endgültigen Beseitigung der deutschen Eisenzölle nicht zu empfehlen sei. Be-

[1]) Brief vom 22. Juli 1876 an Bismarck.

[2]) Ebenda.

sonders Camphausen suchte das Unzweckmäßige einer solchen Maßregel darzutun. Er erklärte, eine Hinausschiebung der Zollbefreiung trage nur zu einer Verlängerung des krankhaften Zustandes bei. Auch bei den übrigen Teilnehmern der Sitzung wurde die Ablehnung nachdrücklich vertreten, weil allgemein die Ansicht herrschte, die Sistierung des Gesetzes über die Aufhebung der Eisenzölle sei das erste Zeichen für das Verlassen der bisherigen Wege der preußisch-deutschen Handelspolitik. Deshalb nahm auch der Kaiser Gelegenheit, zu betonen, daß eine Umkehr zur schutzzöllnerischen Handelspolitik ihm ferne liege. Aber schon anderthalb Monate später in einer Kronratssitzung über die Beteiligung Deutschlands an der Pariser Weltausstellung soll der Kaiser nach Tiedemann »ungefähr wörtlich« gesagt haben: »Ich habe die Herabsetzung der Zölle immer für bedenklich gehalten und noch in der letzten Sitzung des Konseils die Aufhebung der Eisenzölle bekämpft. Die Folgen dieser unrichtigen Maßregel zeigen sich schon jetzt und werden sich in Zukunft noch mehr zeigen. Ich werde es wohl nicht erleben, aber sicherlich mein Nachfolger, daß man zu dem System des gemäßigten Schutzzolls zurückkehrt«[1]).

Seit dem Sommer 1876 beschäftigte sich auch Bismarck angelegentlich mit der Zollfrage[2]). Der Abgang Delbrücks gab ihm Gelegenheit, die Leitung der deutschen Handelspolitik selbst in die Hand zu nehmen, und die nun folgenden Reformvorschläge entspringen des Kanzlers eigenster Initiative. Die Klagen über die Ausfuhrvergütungen, die das Ausland nicht nur auf Eisen, sondern auch auf Zucker und Branntwein gewährte, ließen ihn die Meinung gewinnen, daß die Ausführung der Handelsverträge durch das Ausland nicht immer in loyaler Weise erfolge. Die Thronrede vom 30. Oktober 1876 bezeichnete es darum als Aufgabe, von der heimischen Industrie Benachteiligungen abzuwenden, welche ihr durch die Zoll- und Steuereinrichtungen anderer Staaten

---

[1]) Tiedemann, Sechs Jahre Chef der Reichskanzlei, 2. Aufl. 1910, S. 106. Bezeichnend für das Interesse, das der Kaiser an diesen Fragen nahm, ist auch die Äußerung, die Graf Eulenburg, der damalige Minister des Innern, nach jener Sitzung Tiedemann gegenüber machte: »Sie glauben nicht, wie gründlich der Kaiser alle Angelegenheiten studiert, in denen er eine Entscheidung zu treffen hat. — Als wir neulich in der Konseilssitzung über die Aufhebung der Eisenzölle berieten, gab uns der Kaiser einen Abriß der Geschichte unserer Zollpolitik, der so lichtvoll und übersichtlich war, daß wir alle staunten. Und als er dann im Laufe der Debatte die Beibehaltung der bisherigen Zollsätze verteidigte, da zeigte sich, wie sorgfältig er alle Berichte der Regierungspräsidenten aus den rheinisch-westphälischen Industriebezirken gelesen hatte, und wie genau er die zum Teil sich widersprechenden Wünsche der Industriellen kannte.« Ebenda, S. 108.

[2]) Tiedemann, a. a. O., S. 68.

bereitet werden. Noch in derselben Session wurde ein Gesetzentwurf betreffend Erhebung von Ausgleichabgaben vorgelegt. Er blieb in der Kommission unerledigt, und als die Regierung ihn in der nächsten Session wieder vorlegte, wurde er abgelehnt.

Inzwischen gestaltete sich die Erörterung handelspolitischer Fragen immer lebhafter. Die Zahl der Petitionen und Denkschriften wurde täglich größer. Im Reichstag löste eine zoll- und handelspolitische Debatte die andere ab. Aber immer noch schien die Regierung unschlüssig zu sein. Das Gesetz vom 7. Juli 1873 kam zur Ausführung. Vom 1. Januar 1877 ab trat die Zollfreiheit des Eisens in Kraft. Zum letztenmal schlug die Wage nach der Seite des Freihandels aus; dann aber fielen neue Gewichte in die Wagschale des Schutzzolles. Dafür sorgten schon die Verhandlungen mit Österreich über die Erneuerung des Handelsvertrages, die, von beiden Seiten im schutzzöllnerischen Sinne geführt, schließlich nur zu einer Verlängerung des Vertrages auf sechs Monate führten.

Schon im Laufe des Jahres 1876 hatte sich die österreichische Regierung bemüht, die Verhandlungen wegen Erneuerung des Ende 1877 ablaufenden Handelsvertrages mit dem Deutschen Reiche einzuleiten. Die deutsche Regierung versuchte, statt dessen eine Verlängerung des Vertrages zu erzielen, um, wie sie dem Wiener Kabinett mitteilte[1]), für die autonome Regelung ihres Zollwesens und die Festlegung der künftig zu befolgenden Zollpolitik Zeit zu gewinnen. Als Österreich hierauf nicht einging, wurden im April 1877 die Verhandlungen aufgenommen, schließlich aber, trotz weitgehenden Entgegenkommens der österreichischen Unterhändler, von deutscher Seite nach sechsmonatlicher Dauer abgebrochen. Der Abbruch der Verhandlungen erfolgte ohne jede durch ihren Verlauf zu rechtfertigende Veranlassung auf unmittelbare Weisung Bismarcks, der eine Bindung des deutschen Tarifs und damit der deutschen Zollpolitik überhaupt unter allen Umständen vermeiden wollte. Aus dem gleichen Grunde ließ er auch später noch einmal die von den beiderseitigen Bevollmächtigten anscheinend mit Erfolg geführten Vertragsverhandlungen scheitern.

Nach dem überraschenden Abbruch der Verhandlungen im Mai 1877 blieb Österreich-Ungarn nichts anderes übrig, als zu einer autonomen Regelung seines Zolltarifs zu schreiten. Sie er-

[1]) Vgl. Bazant, Die Handelspolitik Österreich-Ungarns 1875—1892. Leipzig 1894, S. 19.

folgte durch den Tarif vom 27. Juni 1878, der im ganzen nur eine mäßige Erhöhung der für Österreich wichtigen Industriezölle brachte. Außerdem wurde jedoch die Bestimmung getroffen, daß alle Zölle in Gold zu zahlen seien, was eine allgemeine Zollerhöhung von 15—25 % bedeutete.

Die Verhandlungen mit Österreich hatten die deutschen Schutzzollinteressenten erneut auf den Plan gerufen. Die Eisen- und Stahlindustriellen drängten nunmehr auf schleunige Wiederherstellung der Zölle für Eisen, Eisenwaren und Maschinen. Der Vorstand des 1876 gegründeten Zentralverbandes deutscher Industrieller beantragte im Juli 1877 in einer Immediatvorstellung die Veranstaltung einer Enquete über die Lage und Bedürfnisse der deutschen Industrie. Große und kleine Interessentengruppen formulierten ihre Zollwünsche. An Übertreibungen fehlte es hierbei nicht. Für die ungünstige wirtschaftspolitische Lage wurde die Änderung im Zollwesen verantwortlich gemacht und gleichzeitig behauptet, daß der Wert der Einfuhr fremder Industrieerzeugnisse sich auf eine Milliarde jährlich beziffere. Davon aber waren wenigstens zwei Drittel dieses Wertes Halbfabrikate, die die Industrie selbst verarbeitete. Zudem konnten die zollpolitischen Maßregeln der letzten zwölf Jahre schon deshalb nicht schlechthin für den wirtschaftlichen Niedergang verantwortlich gemacht werden, weil, abgesehen von Eisen und einigen Chemikalien, durchgreifende Zollermäßigungen oder Befreiungen auf dem Gebiete der Fabrikatzölle seit 1865 überhaupt nicht stattgefunden hatten. Die wichtigsten Industriezweige genossen immer noch namhafte Schutzzölle, sie waren teilweise, wie z. B. die Textilindustrie, seit 1865 von Zolländerungen überhaupt unberührt geblieben. Die ganze auf Sicherung des inländischen Marktes gerichtete Bewegung ist nur verständlich, wenn das Darniederliegen des Erwerbslebens und das in den meisten Industrieländern bemerkbare Bestreben nach höherem Zollschutz berücksichtigt wird.

Um diese Zeit vollzog sich auch in den Kreisen der Landwirtschaft und der sie vertretenden politischen Partei schon hie und da eine Wandlung des wirtschaftspolitischen Bekenntnisses, und bald genug sollte die Regierung selbst zur Kursänderung das Steuer ergreifen. Politische und wirtschaftliche Gründe, besser finanzielle waren es, die die Veranlassung gaben. Bismarck hat später einmal gesagt in bezug auf den Vorwurf, daß er seine Überzeugung in Fragen der Zollpolitik mit leichtfertiger Schnelligkeit gewechselt habe:

»Ich bin die ersten fünfzehn Jahre meiner ministeriellen Tätigkeit von der auswärtigen Politik absorbiert gewesen und habe es gar nicht für meinen Beruf gehalten, mich um die innere Politik des Reiches wesentlich zu bekümmern, auch nicht die Zeit dazu gehabt. Ich habe angenommen, daß das Innere in guten Händen wäre. Nachher bin ich, da mir die Hände, die ich für gut hielt, abhanden kamen, genötigt gewesen, mir die Sache selbst anzusehen und habe gefunden, daß, wenn ich bis dahin in verba magistri geschworen hatte, die tatsächlichen Resultate den Voraussetzungen nicht entsprechen, die unserer Gesetzgebung zugrunde gelegen hatten. Ich habe den Eindruck gehabt, daß wir unter dem seit 1865 eingeführten Freihandelssystem der Auszehrung verfielen, die durch den Blutzufluß der Fünfmilliardenkontribution einige Zeit aufgehalten wurde, und daß es notwendig sei, hier Remedur eintreten zu lassen.«

Der hier ausgesprochene Beweggrund war aber nicht der einzige, der den Kanzler bei seinem Anschauungswechsel leitete. Die ganze Behandlung der Zollfrage in dem preußischen Staatsministerium, in den Kronratssitzungen, ebenso wie im Bundesrat und Reichstag in den Jahren 1875 und 1876 machen es sehr wahrscheinlich, daß die Regierung, auf ihrem bisherigen Standpunkt verharrend, die Krise ohne grundsätzliche Änderung ihrer Handelspolitik durchgehalten hätte, wenn nicht für Bismarck noch andere Erwägungen hinzugekommen wären. Entscheidend waren die innerpolitischen Verhältnisse von Anfang 1877 bis zur Auflösung des Reichstags im Sommer 1878. Im Frühjahr 1877 bestand allem Anschein nach eine latente Kanzlerkrisis[1]), die damit endete, daß Bismarck sich für die Dauer von zehn Monaten von Berlin zurückzog. Wenn auch bei der Anzeige seiner Beurlaubung an den Reichstag Bennigsen und Hänel Gelegenheit nahmen, dem Kanzler gewissermaßen das Vertrauen ihrer Fraktionen auszusprechen, so entbehrte dieser im Reichstag doch einer sicheren Mehrheit. Zentrum, Partikularisten, Sozialdemokraten, Elsaß-Lothringer und Dänen bildeten eine kräftige Opposition, die bald durch die Konservativen, bald durch die Fortschrittspartei verstärkt wurde Und auch die Nationalliberalen, die dem Kanzler jeden Fingerbreit liberaler Konzessionen, zuletzt noch bei der Justizreform, hatten

[1]) Rachfahl, Eugen Richter und der Linksliberalismus im neuen Reiche. Zeitschrift für Politik 1912, S. 291.

abringen müssen, begegneten ihm mit Mißtrauen. Der linke Flügel unter Lasker hatte schon mehrmals dissentiert. Nach den Wahlen vom 10. Januar 1877 war Bismarck auf eine nationalliberal-konservative Kompromißmehrheit angewiesen, denn die liberalen Parteien allein vermochten keine Mehrheit mehr zu bilden. Aber auch eine Mehrheitsbildung durch Zusammengehen der Konservativen mit dem Zentrum war noch ausgeschlossen. Wenn der Reichskanzler sich nun auch schon früher auf eine aus den Nationalliberalen und der Rechten gebildete Mehrheit gestützt hatte, so war diese doch gerade damals, als innerhalb dieser Parteien zu den alten politischen, neue wirtschaftliche Gegensätze traten, nichts weniger als verläßlich. Bismarcks Bestreben ging deshalb darauf aus, sich eine sichere Regierungsmehrheit zu verschaffen. Zunächst versuchte er in Verhandlungen mit Bennigsen über dessen Eintritt in das Ministerium die Nationalliberalen an sich zu fesseln. Als dieser Plan scheiterte, zögerte er nicht, in der an anderer Stelle erwähnten Rede über das Tabakmonopol vom 22. Februar 1878 nicht nur seinem bisherigen Mitarbeiter Camphausen, sondern auch den Nationalliberalen eine deutliche Absage zu erteilen[1]).

Schon ein Jahr vorher hatte Bismarck Camphausen zu Maßnahmen gedrängt, welche eine Finanzreform im Sinne seiner Ausführungen in der Reichstagssitzung vom 22. November 1875 in die Wege leiten sollten[2]). In diesem Schreiben finden wir auch in Verbindung mit der Frage der Ausgleichsabgaben zum erstenmal den Zollschutzgedanken angedeutet. Camphausen war in seinem Antwortschreiben auf die von Bismarck berührten handelspolitischen Fragen gar nicht eingegangen, sondern er hatte als Übergangszustand zu einer Reich, Einzelstaaten und Gemeinden umfaßenden Finanzreform eine Erhöhung der Tabaksteuer, eventuell auch der Biersteuer, sowie die Einführung von Reichsstempelabgaben vorgeschlagen[3]). Sein Wunsch, der Kanzler möge in diesen Fragen die Initiative ergreifen, wurde ihm jedoch nicht erfüllt, und so mußte er mit seiner Finanzvorlage im Frühjahr 1878 selbst vor den Reichstag treten. Ihr Schicksal ist bekannt.

---

[1]) Rachfahl, a. a. O., S. 294.

[2]) Schreiben vom 13. Februar 1877.

[3]) Schreiben vom 17. Februar 1877. Es ist jenes Schreiben, das Camphausen, nachdem er am 22. Februar 1878 von Bismarck im Reichstage fallen gelassen worden war, in der am folgenden Tage mit diesem stattfindenden Versöhnungsszene zum Teil im Reichstage vorlas.

Das Ergebnis der Reichstagsverhandlungen bestand darin, daß auch der Öffentlichkeit gegenüber der enge Zusammenhang der Finanzen der Einzelstaaten und des Reiches in den Vordergrund gestellt und zum Angelpunkt jeder weiteren Reformmaßnahme gemacht wurde. Für Bismarck aber war die Ablehnung der Finanzvorlage ein Ansporn, nun erst recht die Ziele zu verfolgen, die in den Motiven zum Tabaksteuergesetz ausgesprochen waren. Jenes Programm, das Richter im Vorjahre den konservativen Steuerplan genannt hatte[1]): Vermehrung der indirekten Steuern im Reiche, sowie Entlastung der Einzelstaaten und Gemeinden, machte nunmehr der Kanzler völlig zu dem seinen.

Camphausen war im März durch Hobrecht ersetzt worden. Vor dessen Eintritt in das Ministerium hatte ihm Bismarck sein Programm dahin entwickelt, »daß er eine Erhöhung der Finanzzölle erstrebe, aber nicht unglücklich sein werde, wenn hierdurch zugleich — gewissermaßen nebenher — einigen Branchen der Industrie ein mäßiger Schutz gewährt werde«[2]). Er hielt somit auch jetzt noch in der Zollfrage an dem schon 1869 vertretenen Standpunkt fest. Nur die Wehrlosigkeit der deutschen Handelspolitik gegenüber der Erhöhung der russischen Zölle, den französischen Ausfuhrprämien, wie auch der Überschwemmung des deutschen Marktes mit englischem Eisen usf., war seiner ganzen Natur zuwider. Den Fortbestand der Eisenzölle hatte er nicht durchsetzen können. Der Antrag Windthorst, den Zeitpunkt des Fortfalles der Eisenzölle hinauszuschieben, war im Reichstag abgelehnt worden, ebenso die Retorsionszollvorlage, die Bismarck eigentlich am meisten am Herzen lag. Hobrecht sollte nunmehr eine Vorlage wegen Wiedereinführung der Eisenzölle machen. Dieser weigerte sich jedoch, indem er sich gerade auf Bismarcks Finanzprogramm berief. Er wandte ein:

> Wenn man jetzt die Eisenzölle wieder einführe, die als Finanzzölle gar keine Bedeutung hätten, so entrolle man offen die Fahne des Schutzzolles und gefährde damit die Steuerreform; denn für beides — Schutzzoll und Steuerreform — werde man niemals eine Majorität im Reichstag gewinnen. Die Eisenzölle bedeuteten einen vollständigen Systemwechsel, den er in diesem Umfange und in dieser Tragweite nicht mitmachen könne[3]).

---

[1]) Sten. Ber., Sitzung vom 10. März 1877, S. 68.

[2]) Tiedemann, a. a. O., S. 253.

[3]) Ebenda.

Bismarck hingegen meinte bezeichnenderweise:

»Wir müssen den Schutzzöllnern einen Schnaps geben; sie sind unsere sichersten Verbündeten bei der Steuerreform«[1]).

Im Vordergrund stand somit für ihn die Steuerreform, und in Friedrichsruh, wohin er sich kurz vor Ostern begab, widmete er sich dieser Frage mit dem größten Eifer. v. Hofmann teilte ihm auf seinen Wunsch mit, daß die Mehreinnahmen des Reiches 69,5 Mill. Mk. betragen müßten, damit Preußens Matrikularbeiträge (41,5 Mill. Mk.) in Wegfall kämen, daß 86,4 Mill. Mk. erforderlich seien, wenn Überweisungen erzielt werden sollten, die für Preußen noch 10,1 Mill. Mk. zur Beseitigung der Klassensteuer und der fünf untersten Stufen der Einkommensteuer ergäben, und daß der Mehrbedarf des Reiches gar 112,9 Millionen Mk., bzw. 139,5 Millionen Mk. betrage, wenn der Anteil Preußens auch noch zur Deckung des halben oder ganzen (32 Millionen Mk.) Mehraufwandes für die Neugestaltung seines Schulwesens ausreichen solle. Auf eine erneute Anfrage[2]) mit Bezeichnung noch weitergehender Ziele erwiderte Hofmann, daß zur Verwirklichung solcher Pläne Preußens Anteil an den Reichseinnahmen weitere 74,8 Millionen Mk. zu den bereits erforderlichen (41,5 + 10,1 + 32) 83,6, also insgesamt 158,4 Millionen Mk., gleich einem Mehrbedarf des Reiches von 263,6 Millionen Mk. erforderlich seien.

Um die Einzelstaaten für so umfassende Einnahmeerschließungen zu gewinnen, ließ Bismarck sie zu einer Konferenz nach Heidelberg laden. Zur Vorbereitung der Beratungen wurde den Einzelstaaten eine Denkschrift übermittelt. Diese bezeichnete es als Aufgabe der Reichsfinanzpolitik,

»daß durch Vermehrung der eigenen Einnahmen des Reiches aus den ihm zur Verfügung stehenden Verbrauchssteuern eine Entwicklung eingeleitet werde, welche eine Entlastung der Budgets der Einzelstaaten auf die Dauer herbeiführe, so daß es den letzteren dadurch ermöglicht wird, drückende Steuern zu beseitigen bzw. zu ermäßigen oder, wenn sie dies für angezeigt halten, einzelne dazu geeignete Steuern den Provinzen, Kreisen und Gemeinden ganz oder teilweise zu überlassen.«

Die Ziele der Reform gingen hiernach nicht nur dahin, eine weitere Steigerung der Matrikularbeiträge zu verhüten oder

---

[1]) Tiedemann, a. a. O., S. 255.

[2]) Schreiben vom 28. April 1878.

diese ganz zu beseitigen, sondern sie wurden durch den Betrag bestimmt, der gemäß dem einzelstaatlichen Bedürfnis notwendig erschien, um eine Reform der Landesfinanzen mittels Reichseinnahmen durchzuführen. Von Preußen wurde ein Bedarf von 120 Millionen Mk. als notwendig bezeichnet, um nicht nur eine Reform der direkten Personalsteuern in die Wege zu leiten und einen Teil der direkten Realsteuern den Kommunalverbänden zu überweisen, sondern um auch in Staat und Gemeinde anderen unabweisbaren Forderungen, insbesondere den Bedürfnissen der Unterrichtsverwaltung, zu genügen. Ähnlich lagen nach der Denkschrift die Verhältnisse in anderen deutschen Staaten, so daß der Gesamtbetrag auf 200 Millionen Mk. und mit Rücksicht auf die mutmaßliche Steigerung der Reichsausgaben sogar auf 250 Millionen Mk. beziffert wurde. Dieser Mehrertrag sollte freilich nicht plötzlich im Reichsetat erzielt werden, denn die Konferenz sollte nicht nur die finanzpolitischen Aufgaben der nächsten Reichstagssession erörtern, sondern die Grundsätze und Richtlinien für den Ausbau der Zoll- und Steuergesetzgebung des Reiches auf eine Reihe von Jahren festlegen.

Der Voranschlag des Reichshaushaltes für 1878 wies an Einnahmen aus Zöllen und Verbrauchssteuern 250 Millionen Mk. oder ungefähr 6 Mk. pro Kopf der Bevölkerung auf, d. h. ebensoviel als in der Denkschrift an neuen Einnahmen gefordert wurde. Die Durchführung der geplanten Reform erheischte somit eine Verdoppelung der gesamten ordentlichen Einnahmen. Danach hätte die Belastung durch Verbrauchssteuern und Zölle im Deutschen Reiche annähernd so viel wie in Österreich (damals ungefähr 14,5 Mk. pro Kopf) betragen, während die Höhe der englischen und französischen Verbrauchsbelastung noch lange nicht erreicht worden wäre.

Drei Gruppen von Einnahmequellen kamen für die geplante Finanzreform in Frage:

1. Gemeinschaftliche Verbrauchssteuern,
2. Zölle,
3. Stempelsteuern.

Letztere traten jedoch in den Hintergrund, da die Erörterung der preußischen Vorschläge im Bundesrat die Stellung der verbündeten Regierungen zu diesen Steuern genügend geklärt hatte.

An erster Stelle wurde der Tabak als Finanzquelle vorgeschlagen, bekanntlich Bismarcks Lieblingsobjekt. Er sollte den größten Teil der Mehreinnahmen aufbringen. Als die einträg-

lichste Form der Tabakbesteuerung bezeichnete die Denkschrift im Sinne des Kanzlers das Monopol. Über andere Besteuerungen verlor sie kein Wort.

An zweiter Stelle wurde eine Verdoppelung der Biersteuer unter Beibehaltung der in Norddeutschland bestehenden Besteuerungsform vorgeschlagen. Gegen die Einführung der finanziell und verfassungsrechtlich zu empfehlenden süddeutschen Besteuerungsart waren von der Mehrzahl der preußischen Provinzialsteuerbehörden Einwände erhoben worden.

Einen Antrag der sächsischen Regierung, die Rübensteuer von 80 auf 85 Pfg. für 50 kg zu erhöhen, lehnte die Denkschrift mit dem Hinweis auf die von anderen Staaten gewährten Exportprämien ab. Der Übergang zur Fabrikatsteuer sei in Erwägung zu ziehen, zuvor jedoch müßten die Untersuchungen über Methoden zur zuverlässigen Feststellung des Zuckergehaltes abgewartet werden.

Gleichen Schwierigkeiten begegnete eine Reform der Branntweinsteuer. Dazu kam, daß eine Erhöhung dieser Steuer nicht Annäherung an die süddeutsche Branntweinbesteuerung, sondern Entfernung von dieser bedeutete. Doch sollte die Frage der Schankkonzessionsabgabe erwogen werden.

In der zweiten Gruppe der in Anspruch zu nehmenden Einnahmequellen stand an erster Stelle der Kaffeezoll, der bis dahin bereits die einträglichste Position des Zolltarifs bildete. Die Denkschrift empfahl, mit der Erhöhung dieses Zollsatzes langsam vorzugehen, da eine übermäßige Steigerung die Gefahr eines Konsumrückganges zugunsten der Surrogate in sich berge. Im Zollparlament war 1870 der Zollsatz für Kaffee von 15 Mk. auf 17,50 Mk. erhöht worden; jetzt war eine weitere Steigerung um 3,50 Mk., also auf 21 Mk. für 50 kg in Aussicht genommen. Gleichzeitig sollte auf die Einführung einer Kaffeesurrogatsteuer Bedacht genommen werden.

Ferner wurde der Petroleumzoll, der im Zollparlament bekanntlich zweimal abgelehnt worden war, jetzt wieder vorgeschlagen.

Von den sonstigen Finanzzollartikeln, wie Tee, Südfrüchten, Gewürzen usw. waren die wichtigsten schon mit mäßig hohen Zollsätzen belegt, und wo dieses nicht der Fall war, handelte es sich um einen so geringfügigen Verbrauch, daß Zollerhöhungen keine Bedeutung für die Finanzreform zukommen konnte. Die Denkschrift schlug daher weder solche vor, noch

lehnte sie sie ab. Nur einen wichtigen Einfuhrgegenstand erwähnte sie noch, den Wein. Dieser war durch den deutsch-österreichischen Zoll- und Handelsvertrag vom 9. März 1869 mit einem Zollsatz von 8 Mk. für 50 kg gebunden. Die Denkschrift schlug vor, nach Ablauf dieses Vertrages die Zollsätze für Faß- und Flaschenweine zu differenzieren. Erstere sollten mäßig, letztere stark erhöht werden, um dadurch sowohl ein wichtiges Verhandlungsmittel gegenüber Österreich und Frankreich zu erlangen, als auch um die deutsche Produktion, insbesondere die Schaumweinerzeugung zu schützen. Während bisher der Finanzbedarf die Begründung abgeben mußte, wurde hier zum ersten Male das Schutzzollmotiv angeschlagen. Auf den gleichen Ton gestimmt sind die Vorschläge der Wiedereinführung der Eisenzölle, der Erhebung einer allgemeinen statistischen Gebühr und der Änderung des autonomen Zolltarifs. Letztere sollte sowohl die Beseitigung von Mißverhältnissen zwischen Zollsätzen von Halbfabrikaten und Ganzfabrikaten, wie auch die Erhöhung des Schutzes einzelner Industrien gegen die ausländische Konkurrenz bezwecken.

Die Denkschrift vom 25. Juni 1878 zur Vorbereitung der Heidelberger Ministerkonferenz ist das erste Aktenstück, in dem die Neigung des verantwortlichen Leiters der Reichspolitik, der Schutzzollströmung Zugeständnisse zu machen, unmittelbar ersichtlich wird. Noch deutlicher kommt der Umschwung in der Meinung des Kanzlers in der Instruktion für den Präsidenten von Hofmann, seinem Vertreter auf der Frankfurter Konferenz, zum Ausdruck:

> »Wenn von anderer Seite Anregungen zu besserem Schutz deutscher Produkte gegen auswärtige Konkurrenz an uns herantreten sollten, so halte ich es für untunlich, denselben zu widersprechen oder zu widerstreben. Ein prinzipielles Einlenken nach dieser Richtung hin, wenn auch nicht in die Richtung des Schutzzolles, ist für mich eine unabweisliche Notwendigkeit, und bin ich bisher nur durch Gesundheitsrücksichten abgehalten, zu dieser Frage entschiedener und öffentlich Stellung zu nehmen. Jedenfalls aber werde ich dieses im Reichstag tun und auch im Bundesrate eine Initiative in dieser Richtung nehmen, wenn sie nicht von anderer Seite erfolgt« [1]).

Was war geschehen, um diesen Wandel zu rechtfertigen?

---

[1]) Schreiben vom 3. August 1878.

Zwischen Ostern und Pfingsten 1878 hatte sich die entscheidende Wendung vollzogen[1]).

Wir wissen, daß innerhalb dieser Zeit sich der Kanzler infolge der Ablehnung der Vorlagen Camphausens intensiv mit größeren Finanzplänen beschäftigte. Doch vom Reichstag war kein Eingehen auf seine Wünsche zu erhoffen. Da erfolgten kurz hintereinander die beiden Attentate auf den greisen Kaiser. Bei der Nachricht von dem zweiten Attentate war Bismarcks erstes Wort: »Dann lösen wir den Reichstag auf«[2]), den Reichstag nämlich, der kurz vorher das Sozialistengesetz abgelehnt hatte. Dazu lag nun freilich kein Grund vor, denn unter dem Eindruck des zweiten Attentates war jetzt auch in der ausschlaggebenden nationalliberalen Partei Bereitwilligkeit vorhanden, an dem Zustandekommen gesetzgeberischer Maßregeln zur Bekämpfung der Sozialdemokratie mitzuwirken. Bismarck jedoch erwartete von den Wahlen ein seinen Steuerplänen günstiger gesinntes Parlament. Ein Flugblatt Richters »200 Millionen neuer Steuern« suchte das den Wählern zum Bewußtsein zu bringen.

Die Wahlen brachten zwar nicht den starken Ruck nach rechts, den Bismarck erwartet hatte, aber sie boten die Möglichkeit zu der bekannten Dreiparteienpolitik. Die Konservativen waren so stark geworden, daß sie sowohl mit dem Zentrum, wie mit den Nationalliberalen, selbst wenn von letzteren ein Teil absplitterte, eine Mehrheit bildeten. Das entscheidende Ergebnis der Wahlen lag jedoch darin, daß die Schutzzollströmung, die unter dem Einfluß der noch immer anhaltenden Stockung des Wirtschaftslebens im Lande weite Kreise ergriffen hatte, auch die Mehrheit des neugewählten Reichstags in ihr Fahrwasser zwang. Schon vor der Auflösung des Reichstags hatten sich auf Veranlassung Varn-

---

[1]) Alle früheren Äußerungen beziehen sich mehr auf Abwehr- oder Vergeltungsmaßregeln. Nur die halbamtliche Notiz in der Provinzialkorrespondenz vom 10. April 1878 kann als eine Ankündigung der neuen Richtung angesehen werden. Es heißt darin: „Unsere Handelspolitik huldigt im weitesten Maße dem System des Freihandels, und die Vorzüge desselben an und für sich sollen nicht bestritten werden, insofern dabei die Gegenseitigkeit unter den Völkern gewahrt ist, — ohne Gegenseitigkeit schädigt der Freihandel denjenigen, der sich „edel" dem Prinzip zu opfern bereit ist. Wenn gleiche Gesichtspunkte in der Finanzpolitik des Deutschen Reiches zur Geltung gelangen, so wird es sich in erster Linie um Erhöhung der sogenannten Finanzzölle handeln; insofern dabei durch Revision des Zolltarifs gleichzeitig die Möglichkeit gegeben ist, zum Schutze der heimischen Industrie beizutragen, wird die Finanzpolitik nicht aus Liebe zur Theorie und aus Furcht vor handelspolitischen Schlagworten ängstlich davor zurückschrecken dürfen."

[2]) Tiedemann, a. a. O., S. 268.

bülers etwa sechzig Abgeordnete verschiedener Parteien zu einer »Freien wirtschaftlichen Vereinigung« zusammengeschlossen. Nach den Neuwahlen vereinigte diese Gruppe auf ihr wirtschaftspolitisches Programm 204 Abgeordnete. Die Mehrheit des neuen Reichstags war somit schutzzöllnerisch. Hatte Bismarck schon vorher den Übergang zur Schutzzollpolitik aus wirtschaftlichen Gründen wiederholt erwogen, so traten jetzt politische hinzu. Eine neue parlamentarische Mehrheit, die ihm zuverlässiger schien als die alte, war, wenn er für Schutzzölle eintrat, zu gewinnen. Damit bot sich vielleicht zugleich ein Weg, große finanzpolitische Ziele zu verwirklichen. Hätte der »Realpolitiker« noch Zweifel gehabt, daß die Finanzpolitik aus Liebe zur Theorie und aus Furcht vor handelspolitischen Schlagworten selbst nicht vor Schutzzöllen zurückschrecken dürfe, sie wären jetzt beseitigt gewesen[1]).

Vierzehntes Kapitel.

Die Finanzlage der Einzelstaaten vor der Zolltarifreform.

Schon als das Schutz- und Trutzbündnis zwischen dem Norddeutschen Bund und den süddeutschen Staaten geschlossen wurde, fiel in einem süddeutschen Landtage das Wort, die Volksvertretung dieser Staaten sei jetzt zur untergeordneten Rolle eines Provinziallandtages herabgesunken. Wieviel stärker mußte das Gefühl einer solchen »Degradation« in diesen Kreisen nach der Aufrichtung des Reiches werden! Die beteiligten Regierungen hatten bei der staatsrechtlichen Neuordnung zwar auch eine gewisse Kompetenzbeschränkung erfahren, im wesentlichen jedoch war ihre Stellung gehoben worden. Im Bundesrat war ihnen ein Einfluß auf die allgemeinen Angelegenheiten Deutschlands eingeräumt worden, den sie zur Zeit des Bundestages nicht gehabt hatten. Die Tätigkeit der Landtage hingegen wurde nur in einem Punkte für Reichsangelegenheiten in Anspruch genommen. Sie hatten den auf Matrikularbeiträge entfallenden Reichsbedarf zu bewilligen, ohne die Verwendung beschließen und kontrollieren zu dürfen. Besonders in Zeiten steigender Matrikularbeiträge war das entschieden ein Grund mehr für die Einzelstaaten, auf Beseitigung dieser Einrichtung zu drängen. Sie ist bisher bekanntlich noch nicht gelungen.

---

[1]) Vergl. Anmerkung 1, S. 138.

Was jedoch den anderen Punkt, die befürchtete Herabminderung der Bedeutung der Landesvertretungen anbetrifft, so ist diese kaum eingetreten. Das Schwergewicht der Tätigkeit der Landtage hat sich nur verschoben; die Bedeutung ihrer Arbeit ist seit der Vollendung des Einheitswerkes keineswegs geringer geworden. Das Reich brachte auch für sie eine Fülle von Aufgaben. Was die Tätigkeit der Einzelstaaten und damit auch ihrer Landtage durch die neuen Rechtsverhältnisse im einzelnen an Extensität verlor, das hat sie in der Folge sehr bald an Intensität wieder gewonnen. Um gerade jenen Staat als Beispiel heranzuziehen, in dem die oben erwähnten Befürchtungen laut wurden, sei bemerkt, daß der Ausgabebedarf des Departements des Innern in Württemberg nach der Reichsgründung 1871/72 3,9 Millionen Mk. betrug, hingegen 1910/11 12,7 Millionen Mk., und der Bedarf des Kultdepartements betrug in den gleichen Finanzjahren 5,4 und 18,6 Millionen Mk. Ähnlich war die Entwicklung in anderen Staaten. Das darf gewiß als Zeichen dafür angesehen werden, daß den Einzelstaaten ein großer entwicklungsfähiger Aufgabenkreis überlassen geblieben ist[1]), dessen Pflege sich diese freilich auch nach Kräften haben angelegen sein lassen.

Die Gründung des Norddeutschen Bundes bedeutete für Deutschland den Beginn einer neuen Zeit. Der Zollverein hatte sie vorbereitet. Immer mehr Zollschranken im Innern Deutschlands waren gefallen, und wie die Schlagbäume auf den Landstraßen verschwanden, so verschwanden auch mehr und mehr Grenzpfähle im Bereich des sozialen und politischen Lebens. Die gewonnene Bewegungsfreiheit, das erweiterte Betätigungsfeld der Individuen stellten auch die Einzelstaaten vor neue Aufgaben. Gleichzeitig führte die sich immer deutlicher vollziehende soziale Umschichtung im Verein mit der neuen kapitalistischen Organisation der Volkswirtschaft zu einer Änderung in der Auffassung von Wesen und Aufgaben des Staates, die ihren praktischen Ausdruck in einer ständig weitergreifenden, zuletzt alle Gebiete der Landeskultur und Volkswirtschaftspflege erfassenden Staatstätigkeit fand. Begreiflicherweise waren gerade während des wirtschaftlichen Niederganges der letzten Jahre die Regierungen wie die Vertretungskörper in Staat und Gemeinde zu weiteren Schritten auf dem Gebiete der Wohlfahrtspolitik gedrängt worden. In dem Maße, wie dieses geschah, stiegen auch die Ansprüche an die

[1]) Die Einzelstaaten sind sich dessen auch wohl bewußt. Vergl. dazu Verhandlungen der Württembergischen II. Kammer, Sitzung vom 25. Januar 1911, S. 120.

Landes- und Kommunalfinanzen, und bald war der Punkt erreicht, wo der Staat, dessen Aufgaben nunmehr ganz andere geworden waren, als die des Staates der individualistischen Naturrechtslehre, finanziell versagte. Für die bescheidene Selbstbeschränkung, die der Staatstätigkeit nach der Lehre des manchesterlichen Liberalismus zukam, mochten die bisherigen Mittel genügen, nicht aber für den Staat, der »den Bedürfnissen des Sozialismus reformierend entgegen kommen« wollte[1]). Das galt vom Reiche nicht minder als von den Einzelstaaten. Alle anderen Großstaaten waren besser daran als Deutschland. Als die liberalindividualistischen Lehren Boden faßten, besaßen jene bereits große ausgebildete Steuersysteme, vielfach mit kräftigen Monopolen; in Deutschland hingegen hatte der Zollverein, dessen Existenz alle zwölf Jahre in Frage gestellt wurde, die indirekten Steuern mit Beschlag belegt. Die häufigen, heftigen Krisen und seine unglückliche Verfassung ließen den Gedanken einer weiteren systematischen Ausbildung der indirekten Steuern gar nicht aufkommen. So waren Reich und Einzelstaaten angesichts der großen kulturellen und sozialen Aufgaben, die ihnen im letzten Jahrzehnt erwachsen waren, finanziell nur ganz ungenügend ausgerüstet. Das machte sich besonders bemerkbar, als den dem Friedenschlusse folgenden raschen Aufschwung des Erwerbslebens ein langanhaltender Niedergang ablöste. Schon im vorigen Abschnitt wurde der Verschlechterung der Finanzlage der Einzelstaaten nach 1876 Erwähnung getan. Sie ist es, die für die Reichsfinanzreform von 1879 einen wesentlichen Grund abgeben mußte, weshalb es angebracht erscheint, den tatsächlichen Verhältnissen hier noch ein wenig nachzugehen.

Im Vordergrund steht Preußen, welches denn auch, wie schon 1868, das Reich zu Einnahmebewilligungen zugunsten der Einzelstaaten zu bewegen versuchte. Von 1870 bis 1877/78 lieferten die Rechnungsabschlüsse des preußischen Staatshaushaltes fortgesetzt Überschüsse, doch sanken diese schon von 1872 ab von 83 Millionen Mk. auf 5,5 Millionen Mk. im Jahre 1877. In derselben Zeit wurden nach dem Generalbericht der Budgetkommission von 1878/79 Steuerentlastungen insgesamt von jährlich 33 Millionen Mk. gewährt. Infolge der Reichsgesetzgebung kamen in Wegfall der Zeitungstempel und der Elbzoll mit insgesamt 4,3 Millionen Mk. Außerdem wurden direkte und indirekte Steuern im Gesamtbetrage von 15,5 Millionen Mk. erlassen, darunter die Mahl- und Schlachtsteuer mit 9,1, sowie das

[1]) Bismarck in der Reichstagsrede vom 12. Juni 1882, Sten. Ber., S. 361.

Chausseegeld mit 4,1 Millionen Mk. Endlich wären noch zu erwähnen die Zuweisungen an die Kommunalverbände durch die Dotationsgesetze vom 30. April 1873 und 8. Juli 1875 mit einem Jahresbetrage von 13 Millionen Mk.

Ähnlich wie in Preußen lagen die Dinge wenigstens in den größeren Einzelstaaten. Mit Rücksicht auf die Ziele der 79er Reform gaben diese der Zolltarifkommission des Reichstags Erklärungen über den Zustand ihrer Finanzen ab, die überall das gleiche Bild enthüllten. Besonders gut erhellt die Finanzlage der Einzelstaaten in ihren Beziehungen zum Reiche aus den Darlegungen der württembergischen Regierung. Darnach hatte der württembergische Staatshaushalt seit seiner Neuordnung, nach Abschluß der Verfassung von 1819 bis 1871, mit einer durch die politischen Verhältnisse bedingten Ausnahme von 1847 bis 1852, das Gleichgewicht zwischen Einnahmen und Ausgaben aufrecht zu erhalten gewußt. Aus den gegenüber den rechnungsmäßigen Sätzen erzielten Mehreinnahmen und Ersparnissen konnte sogar ein Fonds zur Bestreitung außerordentlicher Ausgaben und Ausgleichungen vorübergehender Fehlbeträge der ordentlichen Dienstzweige gebildet werden. Dieser war ein Teil der sogenannten Restverwaltung. Der Eintritt in das Deutsche Reich bewirkte alsdann bei Württemberg wie bei den meisten deutschen Gliedstaaten insofern eine erhebliche Änderung des Etats, als seit 1872 einerseits die Bestreitung des Militäraufwandes einschließlich der Militärpensionen, andererseits der Ertrag der Zölle und Zollvereinssteuern an das Reich übergingen und außerdem noch fortlaufend Matrikularbeiträge in nicht unbeträchtlicher Höhe an das Reich zu leisten waren. Im Durchschnitt der vier Etatjahre vom 1. Juli 1867/71 hatten die württembergischen Militärausgaben einschließlich der Militärpensionen jährlich 8,2 Millionen Mk. betragen, während der Betrag der Zölle und Zollvereinssteuern zugunsten Württembergs sich während desselben Zeitraums auf etwas mehr als 6 Millionen Mk. jährlich beziffert hatte. An Matrikularbeiträgen und Ausgleichsabgaben hatte die württembergische Staatskasse im Durchschnitt der Jahre 1875/78 jährlich 6 Millionen Mk. zu entrichten, d. h. einer Entlastung von ehemals 8,2 Millionen Mk. stand eine Belastung von wenigstens 12 Millionen Mk. gegenüber, wenn die natürliche Steigerung der Einnahmen aus den Zöllen und Zollvereinssteuern auf der einen, der Militärlasten auf der anderen Seite außer Acht gelassen wird. Das bedeutete gegen früher für ein Land von 1,9 Millionen Einwohnern einen erheblichen Mehraufwand. Daneben aber wies der

Staatshaushalt in fast allen Dienstzweigen eine erhebliche Ausgabesteigerung auf. Der Staatsbedarf betrug 1875/76 44,3 Millionen Mk., 1876/77 46,5 Millionen Mk. und 1877/78 48,7 Millionen Mk.; für 1879/80 aber war er auf 52,8 Millionen Mk. und für 1880/81 sogar auf 53,7 Millionen Mk. veranschlagt worden. Der ordentliche Staatsaufwand war mithin im Laufe von nur 5 Jahren um mehr als 9 Millionen Mk. gewachsen, und wie in fast allen übrigen deutschen Staaten hielt auch in Württemberg die Vermehrung der ordentlichen Einnahmen mit der Ausgabesteigerung nicht gleichen Schritt, obwohl 1877/78 die Grund-, Gebäude- und Gewerbesteuer um mehr als 2 Millionen Mk. in ihren Erträgen gesteigert worden waren. Für die beiden Etatjahre 1879/81 wiesen die ordentlichen Einnahmen ein Defizit von 15,6 Millionen Mk. auf, zu dessen Deckung neben einem Betrag aus der Restverwaltung die Aufnahme einer Anleihe von nahezu 7 Millionen Mk. vorgesehen war. Dazu kam, daß auch die in den verflossenen Jahren durch den höheren Ertrag der Staatsforsten und die Zuweisung der verfügbaren Kriegsentschädigungsgelder angesammelten Mittel der Restverwaltung infolge des zur Deckung des Defizits für 1879/81 zu leistenden Zuschusses erschöpft wurden, so daß für die Folgezeit größere Fehlbeträge unvermeidlich erschienen. Angesichts der wirtschaftlichen Lage aber glaubte die württembergische Regierung zu einer Erhöhung der bereits sehr drückenden direkten Steuern, die auch zur Deckung der Bedürfnisse der Gemeinden und Amtskorporationen dienten, nicht greifen zu können. Sie war es daher auch, die, abgesehen von den Agrarzöllen, am lebhaftesten das Programm des Reichskanzlers im Bundesrat unterstützte, wie wir sie ja bereits als stete Mahnerin, das Tabakmonopol einzuführen, kennen gelernt haben.

Die Finanzlage der anderen Königreiche war ähnlich. Bayern gab für 1878/79 ein Defizit von 12,5 Millionen Mk. an, bei einem Bruttoetat von 221,5 Millionen Mk. Zur Bilanzierung des Budgets mußte zu einer Erhöhung der Erbschaftssteuer, Einführung des Malzaufschlags in der Pfalz und dem sogenannten Taxgesetz geschritten werden. Der sächsische Etat wies bei einem Gesamtbedarf von 125 Millionen Mk. für die gleiche Finanzperiode einen Fehlbetrag von 5,5 Millionen Mk. auf, der sich bei der Abrechnung auf 6,4 Millionen Mk. erhöhte[1]). Im Staatshaushaltsvoranschlag des Großherzogtums Baden fehlten für die Finanzperiode 1878/79 im Ordinarium 0,83 Millionen Mk., für die ebensowenig

[1]) Vergl. Tabelle im Anhang.

wie für den ganzen Etat der außerordentlichen Ausgaben von 5,5 Millionen Mk. Deckung vorhanden war.

In allen Staaten waren es in gleicher Weise die Mindereinnahmen aus den Staatsforsten, Eisenbahnen, den Berg- und Hüttenwerken, wie den direkten Steuern, die das Gleichgewicht des Haushalts störten. Dazu kam, daß die Überschüsse früherer Finanzperioden und die reichen Anteile aus der Kriegsentschädigung aufgezehrt waren. Sie befürworteten daher einhellig eine Vermehrung der eigenen Einnahmen des Reiches auf dem ihm zugewiesenen Gebiete der Verbrauchssteuern und Zölle unter gleichzeitiger Verminderung oder gänzlicher Beseitigung der Matrikularbeiträge. Doch erwarteten sie davon keineswegs eine Herabsetzung der bereits bestehenden Steuern, sondern nur die Abwendung einer Erhöhung derselben.

Von dieser Voraussetzung wurden auch die Verhandlungen der einzelstaatlichen Finanzminister in Heidelberg getragen. Die Konferenz fand vom 5. bis 8. August 1878 statt. Beratungsgegenstand war die Frage, wie die Finanzreform im Reiche und in den Einzelstaaten zu gestalten sei, und welche Steuerreformpläne dem Reichstag vorgelegt werden sollten.

Die Einzelstaaten leitete bei dieser Zusammenkunft in erster Linie der Gedanke, durch Ordnung der Finanzen im Reiche ihre eigenen Finanzen in Ordnung zu bringen. Den Vorsitz führte der Präsident des Reichskanzleramtes, Staatsminister Hofmann, d. h. ein Mann, der stets nur die Anschauungen des Reichskanzlers zum Ausdruck brachte. Seine Instruktion wurde schon erwähnt. Bismarck hielt danach eine eingreifende Reform des Zolltarifwesens sowohl in wirtschaftlicher wie in finanzieller Hinsicht für unabweislich und ein prinzipielles Einlenken nach der Richtung des Schutzes deutscher Produkte gegen auswärtige Konkurrenz für eine Notwendigkeit. Dennoch lehnte er die Schutzzollpolitik ab. Das war natürlich nur ein diplomatisches Spiel mit Worten; wenn, wie zweifellos, in Heidelberg auch über die wirtschaftliche Lage gesprochen werden würde, sollte Hofmann, da Bismarck auf eine starke Stimmung zugunsten irgendwelcher schutzzöllnerischen Pläne noch nicht zu hoffen wagte, zuerst nur vorsichtig Fühlung nehmen. Hofmann führte den gewordenen Auftrag getreulich aus. Anläßlich der Erörterung über eine Zolltarifrevision, die unter dem Eindruck der schwebenden Verhandlungen mit Österreich-Ungarn stand, erklärte er,

> daß eine autonome Revision des Tarifs nicht im Wege einer prinzipiellen Abwendung von der seither befolgten

Zollpolitik stattzufinden brauche. Ohne eine derartige Umkehr werde es möglich sein, durch Erhöhung verschiedener Zollsätze sowohl die Einnahmen des Reiches zu vermehren, als auch der inländischen Produktion den erforderlichen Schutz zu gewähren.

Diesem Plane gegenüber kann die Stimmung auf der Konferenz weder als ausgesprochen schutzzöllnerisch noch als freihändlerisch bezeichnet werden. Zwar ward im allgemeinen ein verstärkter Schutz der Industrie gewünscht, aber — und das ist besonders bemerkenswert — landwirtschaftliche Schutzzölle zu befürworten, daran dachte noch niemand; es wurde im Gegenteil von Bayern der Befürchtung Ausdruck gegeben, daß die Aufnahme von Eingangszöllen auf Getreide, Holz, Vieh usw. auch nur als Kontrollabgaben in die zu gewärtigende Tarifvorlage die ganze Steuerreform gefährden würde.

Die Finanzreform, d. h. Mehrung der Reichseinnahmen zugunsten der Landesfinanzen, war den Einzelstaaten die Hauptsache. Nur zwei Staaten, Baden und Lübeck, sahen nicht einmal die völlige Beseitigung der Matrikularbeiträge, viel weniger die darüber hinausgehenden Reformziele für dringlich an. Die Stellungnahme beider Staaten wurde allerdings dadurch bestimmt, daß im Vordergrund der geplanten Reform — gleichviel, welches ihr Umfang letzten Endes sein würde — eine ausgiebige Tabakbesteuerung stand. Mit dieser aber konnte sich Baden im Interesse seiner Landwirtschaft und Industrie und Lübeck mit Rücksicht auf seinen Handel nicht befreunden. Alle übrigen Staaten waren freilich darin einig, daß die erste Aufgabe der Finanzreform die Beseitigung der 80 bis 90 Millionen Mk. betragenden Matrikularbeiträge sein müsse. Warum aber sollte man bei dieser Forderung stehen bleiben? Der nächste Anlaß zu weitergehenden Wünschen war ja schon mit der Frage, wie weit die Matrikularbeiträge in Fortfall kommen sollten, gegeben. Wenn ihre Beseitigung bis zur vollen Entlastung der süddeutschen Staaten erfolgen sollte, so mußten den ehemaligen Staaten des Norddeutschen Bundes bereits Überschüsse in Höhe der bisherigen Ausgleichbeträge für das Post-, Bier- und Branntweinsteuerreservat zufallen. Jeder stimmt gerne zu, wenn ihm reiche Einnahmen in Aussicht gestellt werden, erst recht aber ein Finanzminister, wenn er auf Jahre hinaus von allen Finanzsorgen befreit werden soll. Die Aussicht, niemals mehr Geld heischend vor die kritischen Landtage treten zu müssen, sondern immer mit straffem Beutel als Erfüller der

Wünsche der Volksvertretung erscheinen zu können, war zu verlockend. Die wichtigste finanzpolitische Frage bei allen Steuermehrungen, die Frage, ob ein dringendes Bedürfnis zwingt, der Volkswirtschaft neue Lasten aufzuerlegen, trat angesichts dessen in den Hintergrund. Sie konnte von den 25 verschiedenen Staaten mit ihren verschiedenen Steuersystemen, verschiedenen Bedürfnissen und ihrer verschiedenen wirtschaftlichen Entwicklung auch gar nicht einhellig beantwortet werden. Aber schließlich Finanzbedürfnisse nachzuweisen, wenn man selbst nicht dafür einstehen muß, das hat noch niemals Schwierigkeiten gemacht. Zudem war auch in der Tat in einer Reihe von Staaten die Finanzlage ähnlich. Der wirtschaftliche Niedergang der letzten Jahre hatte die Erträgnisse des Staatsvermögens und der Staatsbetriebe geschmälert. Auch die direkten Steuern waren, wie das alles an anderer Stelle gezeigt worden ist, vielfach reformbedürftig, und die Kommunallasten waren nach dem Kriege in bisher ungekanntem Maße angewachsen. Endlich konnte man sich auch darauf berufen, daß nicht eine Lastenvermehrung, sondern nur eine andere Lastenverteilung beabsichtigt sei.

Nur von einer Seite wurde die Frage der Verteilung der Überschüsse erörtert und mit Nachdruck auf die sich hierbei voraussichtlich ergebenden Schwierigkeiten aufmerksam gemacht. Sollte die den Einzelstaaten zur Verfügung zu stellende Summe von der jährlichen Bilanzierung des Reichshaushaltes abhängig gemacht werden, so mußte sich daraus wieder eine ähnliche Unsicherheit der Budgets der Einzelstaaten ergeben, wie sie gegenwärtig mit dem System der Matrikularbeiträge verknüpft war. Es verdient bemerkt zu werden, daß solche Bedenken, die jedoch nicht weiter erörtert wurden, gerade von dem Vertreter des Staates — Sachsen — geltend gemacht wurden, dessen Finanzen durch die Überweisungen nachmals am meisten in Unordnung geraten sollten.

Im übrigen gelangte man zu folgender Verständigung:

»I. Die Versammlung spricht einmütig die Überzeugung aus, daß das System der indirekten Besteuerung in Deutschland weiter auszubilden sei zu dem Zwecke, um einerseits das Reich in den Besitz der zur vollen Deckung seiner Ausgaben erforderlichen eigenen Einnahmen zu setzen und andererseits den Einzelstaaten die Möglichkeit zu gewähren, auf dem Gebiete der direkten Staats- und Gemeindebesteuerung eine Mehrbelastung fernzuhalten, und

gegebenenfalls die wünschenswerten Erleichterungen eintreten zu lassen.

II. Die Reform wird sich allmählich zu vollziehen haben; es erscheint jedoch zweckmäßig, schon jetzt festzustellen, welche Gegenstände des Verbrauchs in den Bereich derselben fallen sollen.«

Maßgebend für die Ziele des vereinbarten Finanzprogramms sollten also nicht die Beseitigung der Matrikularbeiträge, sondern die Bedürfnisse der Landesfinanzen sein. Die Einzelstaaten aber sollten die ihnen seitens des Reiches zufließenden Beträge zu einer entsprechenden Ermäßigung bestehender Steuern, bzw. Vermeidung einer andernfalls notwendigen Erhöhung derselben verwenden. Des weiteren verständigte man sich über die Verbrauchsgegenstände, die in den Bereich der allmählich durchzuführenden Reform einbezogen werden sollten.

Wie nach den Vorschlägen der Reichsfinanzverwaltung, so bildete auch nach den Beschlüssen dieser Konferenz der Tabak das in erster Linie und am ausgiebigsten in Anspruch zu nehmende Steuerobjekt. Hinsichtlich der zu wählenden Besteuerungsform beschloß man, die Ergebnisse der laufenden Enquete abzuwarten. Auch der Höherbesteuerung des Bieres wurde zugestimmt. Doch wandten sich aus politischen und finanziellen Gründen die süddeutschen Staaten gegen die Einbeziehung in die Norddeutsche Brausteuergemeinschaft. — Die Reform der Zucker- und Branntweinsteuer wurde zwar sehr befürwortet, aber gleichzeitig von dem Übergang zur Fabrikatsteuer abhängig gemacht. Der Vorschlag der Einführung einer Schankkonzessionsabgabe fand keinen Beifall. Diese Steuer sollte vielmehr der Landesgesetzgebung vorbehalten bleiben. Daneben tauchte auch der Gedanke auf, einen höheren Zollsatz für feine Branntweine einzuführen, wie ein solcher bis 1865 bestanden hatte.

Im übrigen fanden die Vorschläge der Denkschrift über die Einführung eines Zolles auf Petroleum, die Erhöhung der Zölle auf Kaffee, Tee und Südfrüchte, sowie Wein Zustimmung. Die Frage der Besteuerung des Schaumweines sollte späteren Erwägungen vorbehalten bleiben. Jedoch trat man diesem Steuerprojekt im weiteren Verlauf der Reform nicht näher.

Die Richtlinien der großen Reformaktion waren somit festgelegt. Es bleibt zu verfolgen, was unter Bismarcks und des Reichstags Händen aus dem geplanten Werke wurde.

Fünfzehntes Kapitel.

Die Zoll- und Finanzreform von 1879.

Es ist schwer zu sagen, ob Bismarck so sehr in schutzzöllnerisches Fahrwasser geraten wäre, wie es 1879 und späterhin der Fall war, wenn der Reichstag den von Camphausen angebahnten Reformweg beschritten und dementsprechend auch später vielleicht hinsichtlich des Tabakmonopols sich entgegenkommend gezeigt hätte. Manches spricht dagegen. Bezeichnend ist, daß der Kanzler immer wieder betont, kein Schutzzöllner zu sein. Die Dinge, sagte er wiederholt, hätten sich ohne sein Zutun so weit zugespitzt. Wenn dem so war, und nunmehr jener große Umschwung eintrat, der zunächst in der Wirtschaftspolitik des Reiches seinen Ausdruck fand, in Wirklichkeit aber viel tiefer ging, da er der inneren und auch der äußeren Politik, ja dem ganzen öffentlichen Leben auf Jahrzehnte hinaus sein Gepräge verlieh, so ist der Reichstag, vor allem jene Partei, die in den ersten Legislaturperioden die Führung hatte, von Schuld nicht ganz freizusprechen. Allzulange war die Aufgabe, dem Bundesstaat eine selbständige finanzielle Grundlage zu geben, die weder bei der Konstituierung des Norddeutschen Bundes noch bei der Reichsgründung eine Lösung hatte finden können, vertagt worden. Die langanhaltende wirtschaftliche Depression, die Verschmelzung der Reichs- und Landesfinanzen, die veralteten Steuersysteme der Einzelstaaten, der Ablauf der wichtigsten handelspolitischen Vereinbarungen, kurz jenes Bündel das Wirtschaftsleben der Nation tief berührender Reformfragen, von denen keine gelöst werden konnte, ohne andere einschneidend in Mitleidenschaft zu ziehen, hatte inzwischen die Notwendigkeit der finanziellen Verselbständigung des Reiches zu einer Aufgabe werden lassen, die in ihrer weittragenden Bedeutung nur in der Verfassungsvereinbarung selbst ein Vorbild fand. Ihre Durchführung erforderte entschiedene Stellungnahme zu allen zentralen, politischen Problemen, insbesondere zu den Fragen Unitarismus und Föderalismus. Jeder Schritt auf diesem Gebiete mußte in die eine oder andere Richtung führen; ein Drittes gab es nicht. Wenn das Reich finanziell auf eigene Füße gestellt werden sollte, dann mußte nicht nur über die künftige Richtung der deutschen Handels- und Wirtschaftspolitik entschieden, sondern auch der Streit über die Verwaltungsorganisation des Reiches, die Kompetenzabgrenzung zwischen Reich und Gliedstaaten und die Weiterbildung der Verfassungsorgane selbst aus-

getragen werden. Alle jene einander entgegengesetzten Strömungen und Bestrebungen, die der Verfassung des Deutschen Reiches bald einen mehr unitarischen, bald einen mehr föderalistischen Charakter aufgeprägt hatten, mußten sich hier wieder geltend machen, während gleichzeitig im Untergrund die Gegensätze der neuen volkswirtschaftlichen Gestaltungen und weltwirtschaftlichen Beziehungen, die das letzte Jahrzehnt in Deutschland schärfer und tiefer als in anderen Ländern hatte hervortreten lassen, lebendig wurden. Der sich hieraus ergebende Interessenkampf war zunächst weniger eingestellt auf den Gegensatz zwischen West und Ost, zwischen Agrarstaat und Industriestaat, als auf den alten Widerstreit aus dem Zollverein zwischen dem schutzzöllnerisch gesinnten Süden und dem freihändlerischen Norden, mit dem Unterschiede freilich, daß ersterer inzwischen im Westen und Osten mehr und mehr Anhang gefunden hatte. Nicht mehr standen nur industrielle Interessen den merkantilen gegenüber, sondern auch die Landwirtschaft gelangte allmählich in einen Gegensatz zu den Handels- und Schiffahrtsinteressenten.

Wenn irgendwo, so waren hier die starken Jagdtiere, die der Jäger Bismarck sich wünschte, zu finden[1]). Wo aber war für die Lösung solcher Aufgaben eine Reichstagsmehrheit zu erlangen? Die bisherige Mehrheit, die übrigens zusammengeschmolzen war, hatte nach Bismarcks Meinung versagt; nach dem Abbruch der Verhandlungen mit Bennigsen, der gerade wegen gewisser strittiger Punkte des Reformprogramms erfolgte, war von ihr wenig zu erhoffen. Bismarck mußte Anlehnung an die Rechte und das Zentrum suchen. Die Gelegenheit dazu bot jene Mehrheit, die, wie schon erwähnt, am gleichen Tage, an dem das Sozialistengesetz zur Annahme kam, unter dem Namen Freie wirtschaftliche Vereinigung die schutzzöllnerisch Gesinnten des Reichstags vereinigte. Diese Reichstagsmehrheit setzte sich zusammen aus den beiden konservativen Fraktionen, dem Zentrum und 25 Nationalliberalen. Von dieser interfraktionellen Gruppe konnte der Kanzler erwarten, daß sie seinen Plänen geneigt sein würde.

Hatte vor den Reichstagswahlen die Regierung noch eine entschiedene Stellungnahme zu den handelspolitischen Fragen vermieden, so war jetzt keine Zurückhaltung mehr geboten[2]). Schon

[1]) Vergl. oben S. 124, Anmerkung 1, aber auch Tiedemann, a. a. O., S. 132/33.

[2]) Vor den Wahlen schrieb die Provinzialkorrespondenz vom 26. Juni 1878: „Die Regierung erstrebt die Festhaltung der seit Gründung des Zollvereins stetig beachteten grundsätzlichen Gesichtspunkte, sorgliche Wahrung der tatsächlichen Interessen und Bedürfnisse des gesamten nationalen Verkehrs, der Produktion und der Konsumtion.“

wenige Tage nach der Gründung der wirtschaftlichen Vereinigung stellte Bismarck dem Vorsitzenden derselben eine umfassende Revision des Zolltarifs in Aussicht[1]. Am 28. Oktober 1878 wurden die Ziele der neuen Wirtschaftspolitik in ihren Grundzügen den preußischen Gesandten an den deutschen Höfen mitgeteilt[2], und im Zusammenhang damit richtete der Reichskanzler am 12. November ein Schreiben an den Bundesrat, in dem er die Revision des allgemeinen Zolltarifs unter Hinweis auf die finanzielle Lage des Reiches und das Schutzbedürfnis der Industrie anregte[3]. Er befürwortete die Einsetzung einer besonderen Kommission, welcher die Aufgabe der völligen Revision des ganzen Zolltarifs mit Ausnahme derjenigen Finanzartikel, über welche schon auf der Heidelberger Konferenz ein Einverständnis erzielt worden war, zugewiesen werden sollte. Am 12. Dezember genehmigte der Bundesrat den Antrag des Reichskanzlers, betreffend die Revision des Zolltarifs, sowie die Bestellung einer Zolltarifkommission nach den Anträgen der Ausschüsse. Jedoch wurde die vom Reichskanzler gegebene schutzzöllnerische Begründung aus den der Kommission überwiesenen Beschlußmotiven ausdrücklich entfernt. In der Zusammensetzung der Kommission kam jedoch das Übergewicht der neuen Richtung deutlich zum Ausdruck. Von ihren 15 Mitgliedern sollten drei vom Reichskanzler aus dem Kreise der Reichsbeamten, drei von der preußischen Regierung, zwei von der bayrischen und je eines von Sachsen, Württemberg, Baden, Hessen, Mecklenburg, Sachsen-Weimar und den Hansestädten bestellt werden. Mit Einrechnung der Vertreter des Kanzlers verfügten somit Preußen und Bayern in der Kommission über die Mehrzahl der Stimmen, während sonst bei allen Vorlagen den größeren Einzelstaaten immer eine entscheidende Mitwirkung zugestanden wurde. Im Bundesrat und in den ständigen Ausschüssen war bisher stets mindestens das Zusammengehen von vier Regierungen zur Mehrheitsbildung notwendig gewesen.

Am 15. Dezember richtete Bismarck dann den berühmten sogenannten Weihnachtsbrief an den Bundesrat. In den Vordergrund stellte er sein bekanntes Finanzprogramm:

Notwendigkeit der Vermehrung der Reichseinnahmen durch Entwicklung der indirekten Abgaben unter gleich-

---

[1] Poschinger, Fürst Bismarck und die Parlamentarier, II, S. 301.

[2] Poschinger, a. a. O. II, S. 287.

[3] Drucks. des Bundesrats 1878, Nr. 123.

zeitiger Verminderung der direkten Steuerlasten in Gliedstaaten und Gemeinden.

Die Mittel sollte in erster Linie eine umfassende Tarifrevision liefern. Damit jedoch kein Produktionszweig ein Privilegium erhalte und auch die Konsumenten nicht einseitig belastet würden, sollte in der Allgemeinheit der Belastung, in »der Breite der Grundlage« des alle Lebensverhältnisse gleichmäßig treffenden »Finanzzolles« ein Ausgleich gefunden werden. Das System der Einfuhrzölle sollte nach dem alten »bewährten« Zollvereinsgrundsatz, demgemäß alle im Zolltarif nicht erwähnten Waren mindestens mit 15 Silbergroschen pro Zentner belastet waren, zur Regel erhoben, die Freiheit der Einfuhr hingegen auf die unentbehrlichen Rohstoffe beschränkt bleiben. Nicht nur für die bedürftigen Industrien sollte der Zollschutz beibehalten oder eingeführt werden, sondern die Zollpflicht der Gesamteinfuhr schlechthin sollte zum allgemeinen System der Bevorzugung der einheimischen vor der auswärtigen Produktion erhoben werden. In diesen Rahmen gehörten auch Agrarzölle, wenn ihrer auch noch nicht besonders Erwähnung geschah.

In seinen Grundgedanken stimmt der hier entwickelte Plan des Reichskanzlers ganz mit den dem Fürsten Bismarck und dem Reichstag am 5. März 1878 vom Ausschuß der Steuer- und Wirtschaftsreformer unterbreiteten Vorschlägen überein. Insbesondere der Vorschlag einer allgemeinen Eingangsabgabe ist dem Zolltarifentwurf der Steuer- und Wirtschaftsreformer entnommen[1]). In der Presse wurde mitgeteilt, daß Bismarck das Schreiben selbst ausgearbeitet habe, das Material sei von Varnbüler geliefert worden, und Lothar Bucher habe der Staatsschrift schließlich die letzte Form gegeben.

Die Wirkung dieses Schreibens in der Öffentlichkeit war groß. Es rief ein ganz ungewöhnliches Aufsehen, ja Aufregung im ganzen Lande hervor. Miquel nannte den Brief einen Schachzug, der die Landwirte und Industrie unter einen Hut bringen sollte[2]). Die ganze Haltung der Regierung hatte bisher für ein Festhalten an der seitherigen Zollpolitik gesprochen. Gelegentliche Äußerungen Bismarcks über Retorsionszölle und dergl. waren

---

[1]) Vergl. die Verhandlungen der Steuer- und Wirtschaftsreformer, 3. Generalversammlung 1878, besonders die Ausführungen von Thüngen-Roßbachs. Eine gute Übersicht über diese Verhandlungen gibt Croner: Geschichte der agrar. Bewegung in Deutschland, 1909, S. 65 ff.

[2]) Oncken, Bennigsen II, S. 400.

nicht als eine prinzipielle Stellungsänderung aufgefaßt worden. Jetzt aber wurde plötzlich das Banner des Schutzzolles entfaltet.

Zunächst entbrannte der Kampf um das neue wirtschaftspolitische Programm in der Presse; aber kaum war die Weihnachtszeit vorüber, als auch in zahlreichen Versammlungen der Streitruf: Hie Schutzzoll, hie Freihandel, erscholl. Bismarck rührte sich nicht minder als die Parteien. In zahlreichen, an die Zollinteressenten gerichteten Schreiben, die meistens sofort veröffentlicht wurden, agitierte er für sein Programm[1]). Die Aufnahme, die es in der Öffentlichkeit fand, war nicht ungünstig. Seit Beendigung des Krieges hatte die Bevölkerung auf Erleichterung der Steuerlasten gehofft, statt dessen war nach einem jähen Anstieg der wirtschaftlichen Konjunktur ein plötzlicher Niedergang, verbunden mit einer langanhaltenden Stockung des deutschen Wirtschaftslebens, eingetreten. Der Druck der Steuerlasten, die inzwischen in einzelnen Staaten noch erhöht worden waren, war nur noch fühlbarer geworden. Kann es da Wunder nehmen, daß die Lehre, der wirtschaftliche Notstand sei nur eine Folge der falschen Handelspolitik, die von manchen schon seit Jahren verkündet wurde, nun, nachdem der Kanzler sie auch vertrat, die öffentliche Meinung nur allzu zugänglich fand[2])? Die Verheißung des Kanzlers mit ihrem etwas demagogischen Einschlag war von seltener politisch-agitatorischer Kraft. Gewissermaßen mit einem Federstrich sollte der ganzen inländischen Produktion zu einem Aufschwung verholfen werden, sollten die Fehlbeträge der Landeshaushalte, die stets wachsende Last der Matrikularbeiträge und endlich sogar die drückenden direkten Steuern beseitigt werden. Dazu wußte Bismarck seinen Plänen den Schein historischer Tradition zu geben, der ihnen zugleich den Glauben und die Achtung verschaffen sollte, die das Alte fast immer genießt. Besonders im Süden und Westen des Reiches, wo seit langem dem Schutzzoll freundlich gesinnte Industrien saßen, war die Stimmung den Vorschlägen des Kanzlers recht günstig. Anders war es hingegen im

---

[1]) Schreiben an den Bürgermeister Kerckhoff zu Altenburg vom 24. Januar 1879; Schreiben an das Stadtverordnetenkollegium in Barmen vom 20. Januar 1879; Schreiben an den Freiherrn von Thüngen vom 16. April 1879 usw.

[2]) von Kardorff, einer der schutzzöllnerischen Wortführer, erklärte 1879 in einer Breslauer Versammlung, daß er seit zehn Jahren für die jetzt vom Reich in die Wege geleitete Wirtschaftspolitik eingetreten sei. Erst habe er allein gestanden, dann schlossen sich mehrere, schließlich viele und darunter auch Bismarck an. Münchener Allgem. Zeitung 1879, S. 1730.

Norden und Osten, wo starke Handelsinteressen im Vordergrunde standen.

Im Bundesrat erregte das Schreiben des Kanzlers Befremden. Bismarcks Vorgehen wurde als ein ungewöhnlicher Schritt empfunden, und die kurze Notiz,

> über die Geschäftsbehandlung dieses Schreibens erst in der nächsten Sitzung Beschluß zu fassen,

die sich in dem Bundesratsprotokoll vom 23. Dezember 1878 findet, ist recht vielsagend. Noch deutlicher beleuchtet die Stellung der außerpreußischen Bundesratsmitglieder zu diesem Schritt, daß die Bevollmächtigten für Bayern, Sachsen, Baden usw., kurz die Vertreter von 24 Bundesratsstimmen, zu dem Bundesratsbeschluß vom 30. Dezember 1878, den Kanzlerbrief der Tarifkommission zur Erwägung zu überreichen, ausdrücklich die Erklärung abgaben,

> es solle durch die Überweisung des Schreibens an die Tarifkommission der Entschließung der Bundesregierungen in der Sache selbst nicht vorgegriffen werden.

Dem schlossen sich die Bevollmächtigten von Württemberg, Hessen usw., insgesamt weitere 14 Stimmen an, indem sie erklärten, daß sie dieser Voraussetzung nur deshalb nicht Ausdruck gäben, weil sie sie für selbstverständlich hielten. Von den 41 nichtpreußischen Stimmen hatten somit 38 mehr oder weniger deutlich gegen das Schreiben protestiert.

Zum Vorsitzenden der Zolltarifkommission wurde der ehemalige württembergische Minister von Varnbüler, der Hauptratgeber Bismarcks in Zollfragen, ernannt[1]). Am 3. Januar 1879 trat die Kommission zusammen. Ein neues Schreiben des Reichskanzlers betonte wiederum die Notwendigkeit, durch eine Zollreform den Finanzen des Reiches zu Hilfe zu kommen. Am 13. Februar 1879 ging dann dem Bundesrat der Gesetzentwurf zu, der in Verfolg der Heidelberger Beschlüsse die Erhöhung der Zölle auf Kaffee, Tee, gewisse Südfrüchte, Gewürze und ähnliche Artikel, auch Wein, sowie die Einführung eines Petroleumzolles vorsah. Auf Wunsch des Reichskanzlers wurde er der Tarifkommission überwiesen und dadurch dem Reichstag die Gelegenheit genommen, die Finanzzollfrage von den eigentlichen Tariffragen getrennt zu behandeln. Schon am 26. März beendigte die Zolltarifkommission die zweite und damit letzte Lesung des Tarifs. Der Kommissionsbericht sah von einer Darlegung der volkswirtschaftlichen, zoll-, handels- und finanzpolitischen Erörterungen,

[1]) Vergl. von Below in der Zeitschrift für Politik, Jahrg. IV, 1910/11, S. 415.

welche in der Kommission zum Ausdruck gekommen waren, ab, weil durch eine genaue Feststellung der sich durchkreuzenden Ansichten nur wertvolle Zeit in Anspruch genommen werde.

Wenige Tage später, am 3. April, genehmigte auch der Bundesrat den von der Tarifkommission ausgearbeiteten neuen Zolltarif, ohne daß dieser, wie sonst finanz- und wirtschaftspolitische Gesetzentwürfe, den Ausschüssen zur Prüfung vorgelegt worden war. Vergeblich protestierte die großherzoglich oldenburgische Regierung gegen die Durchpeitschung des Tarifs, der ihr, wie den übrigen Regierungen, »zur Instruktion der Bundesratsvertreter bis zum 2. April«, erst am 30. März zugegangen war. Sie erklärte, daß sie angesichts der Kürze der Zeit nicht in der Lage sei, einen durchgearbeiteten Gegenentwurf vorzulegen; es bleibe ihr daher nichts anderes übrig, als im allgemeinen an dem alten Tarif festzuhalten.

Nur eine wesentliche Änderung nahm der Bundesrat an der Tarifvorlage vor. Er erteilte sich die Befugnis, jeden Einfuhrzoll auf den doppelten Betrag des Tarifs zu erhöhen gegenüber solchen Staaten, welche Schiffe oder Waren deutscher Herkunft ungünstiger behandeln würden als jene anderer Staaten.

Schon am nächsten Tage, am 4. April, ging der Tarifentwurf dem Reichstag zu. Die Begründung folgte bald darauf. Die allgemeinen Motive zur Zolltarifvorlage waren ziemlich kurz gehalten. Geschickt weisen sie darauf hin, daß der föderative Charakter des Deutschen Reiches dafür spreche, nicht durch eine starke Belastung einzelner Artikel, sondern durch eine größere Reihe mäßiger Zölle die erforderliche Vermehrung der Reichseinnahmen herbeizuführen, damit nicht infolge der in einzelnen Staaten verschiedenen Konsumtionsverhältnisse — man hätte auch Produktionsverhältnisse hinzufügen können — eine einseitige Belastung gewisser Gebietsteile eintrete.

Der breiteste Teil der Begründung war natürlich den einzelnen Tarifsätzen gewidmet. Von diesen entfachte die beabsichtigte Wiedereinführung der Getreidezölle die heftigste Agitation.

Bis 1865 waren im Zollverein die landwirtschaftlichen Erzeugnisse im allgemeinen mit Eingangszöllen, die jedoch zeitweilig aufgehoben werden mußten, belegt gewesen. So waren 1846/47 und ebenso in der Zeit vom 1. März bis Ende September 1852 die Eingangszölle für Getreide, Hülsenfrüchte und Mehl suspendiert worden. Weiterhin war eine vorübergehende Aufhebung dieser Zölle einschließlich jener für alle sonstigen Mühlenfabrikate in der

Zeit vom 15. September bis Ende Dezember 1853 erfolgt. Diese Suspension wurde durch periodisch erlassene Verordnungen bis Ende 1857 aufrecht erhalten. Inzwischen wurden diese Eingangszölle durch den Handelsvertrag mit Österreich vom 1. Januar 1854 ab auf der österreichischen Grenze gänzlich beseitigt. Vom 1. Januar 1857 an erfolgte dann für alle übrigen Grenzen eine Ermäßigung des früheren Eingangszolles auf die Hälfte. Der Tarif vom Jahre 1865 enthielt für Getreide, Malz und Hülsenfrüchte noch Zollsätze in Höhe von einem halben Silbergroschen für den Scheffel. Infolge des Handelsvertrags mit Belgien kam dieser Zoll jedoch nicht zur Erhebung. Seither also waren alle landwirtschaftlichen Produkte zollfrei. Nunmehr wurde die Rückkehr zur Zollpflichtigkeit aus finanziellen und wirtschaftlichen Gründen empfohlen.

Der Roggenhandel wies im Zollverein schon seit 1852 ein Übergewicht der Einfuhr auf. Das Passivum betrug in den folgenden Jahren jährlich 3 bis 4 Millionen Scheffel; 1860 sogar 7,4 Millionen Scheffel. Gerste, Hafer und Hülsenfrüchte wiesen nur geringe Ausfuhrüberschüsse auf. Die Weizenausfuhr jedoch war so groß, daß der gesamte Getreidehandel aktiv war. Dieterici berechnete den Jahresdurchschnitt des Wertes der Mehrausfuhr aus dem Zollverein bei Getreide für 1849—1853 auf 19,8 Millionen Taler, während Bienengräber für 1860—1864 nur noch einen Saldo von 9,4 Millionen ermittelte. 1873 wies zum erstenmal auch der Weizen eine passive Bilanz auf[1]). Seit den 60er Jahren war der Getreidegesamthandel passiv. Die Ursache lag damals freilich nicht in der Unmöglichkeit der deutschen Landwirtschaft, Deutschland mit Getreide hinreichend zu versorgen, sondern in der weiteren Ausbreitung anderer Kulturen (Zuckerrüben, Brennereikartoffeln, Futtermittel).

Die Bewegung für Agrarzölle ging zunächst vom deutschen Ostseehandel aus, der sie aber nur als Kampfzölle gegen Rußland befürwortete;[2]) denn noch galt unbestritten der Satz, daß Zölle auf notwendige Lebensmittel grundsätzlich zu verwerfen seien. Nur Frankreich erhob damals einen bescheidenen Zoll von 30 cts und 10 cts statistischer Gebühr für 100 kg Weizen. Die Reichsregierung schlug nunmehr einen Zollsatz von einer Mark für 100 kg Weizen und Hafer und einen Satz von 50 Pfg. für Roggen, Gerste, Buchweizen und Mais vor. Sie erfreute

[1]) Kolb, Handbuch der vergleichenden Statistik 1879, 8. Aufl., S. 34.

[2]) Vergl. Ostsee-Zeitung v. 24. u. 25. Okt. 1878, Nr. 497 u. 499.

sich bei diesen Vorschlägen keineswegs der ungeteilten Zustimmung der deutschen Landwirtschaft. Der Verein der Steuer- und Wirtschaftsreformer sprach dem zoll- und wirtschaftspolitischen Programm des Fürsten Bismarck zwar seine vollkommene Billigung aus, der deutsche Landwirtschaftsrat hingegen lehnte einen Antrag zugunsten des Programms des Reichskanzlers mit 46 gegen 11 Stimmen ab[1]). Die Mehrzahl der Redner wandte sich ganz energisch gegen die Einführung der Getreidezölle.

Auch im Bundesrat hat es, wie wir aus dem Schreiben Bismarcks an den Freiherrn von Thüngen-Roßbach wissen, nicht an Widerstand gegen die Getreidezölle gefehlt. Noch bezeichnender aber ist, daß von den preußischen Mitgliedern der Zolltarifkommission der Vertreter des Finanzministers für Beibehaltung der bisherigen Zollfreiheit eingetreten war, der Kommissar des landwirtschaftlichen Ministers einen Zollsatz von höchstens 15 bis 20 Pfg. für den Zentner in Vorschlag brachte, und nur der Vertreter des Handelsministers einen Satz von 30 Pfg. zugestehen wollte. Bismarck hingegen bemühte sich fortgesetzt, auch während der Zolltarif bereits dem Reichstag vorlag, höhere Agrarzölle, wenigstens einen Roggenzoll von 50 Pfg. für 50 kg, durchzusetzen.

Nicht weniger umstritten waren eine Reihe anderer Sätze des Tarifs; denn durchweg brachte der Entwurf eine ansehnliche Erhöhung der bestehenden Eingangszölle. Nur die der Industrie unumgänglich notwendigen Rohstoffe, für die das Deutsche Reich als Produktionsstätte nicht in Betracht kam, waren zollfrei gelassen worden. Die Finanzzölle auf Kaffee, Tee, Branntwein usw. zeigten eine beträchtliche Erhöhung, und außer den Getreidezöllen waren für den Verbrauch auch keineswegs gleichgültige Zölle für Eisen, Garne, Nutzholz, Vieh, Eier, Fleisch und Petroleum vorgeschlagen worden.

Der während der parlamentarischen Weihnachtsferien begonnene Kampf wurde, nachdem der Zolltarifentwurf bekannt geworden war, während der Osterferien überall im Lande in verschärftem Maße weitergeführt. Bald liefen die Petitionen der Städte gegen die Lebensmittelzölle ein. Berlin übernahm die Führung gegen die »beginnende ökonomische Reaktion« (Forcken-

[1]) Verhandlungen der Steuer- und Wirtschaftsreformer, 4. Generalversammlung, 26. Februar 1879. Bericht über die Verhandlung der 7. Versammlung des deutschen Landwirtschaftsrats 1879, S. 263. Gut wiedergegeben bei Croner a. a. O., S. 73 u. 76 ff.

beck). Bismarcks »Bauernbriefe« hingegen suchten die Landbevölkerung zu gewinnen.

Im Reichstag war schon im Februar bei der ersten und zweiten Beratung über die sechsmonatliche Verlängerung des Handelsvertrages mit Österreich-Ungarn der Kampf um die Richtung der künftigen Wirtschaftspolitik entbrannt. Die eigentlichen Zolltarifdebatten begannen am 2. Mai. In den heftigen Kämpfen zwischen Freihändlern und Schutzzöllnern im Reichstag vertrat Bismarck mit unermüdlicher Ausdauer, in stundenlangen Ausführungen seine Schutz- und Finanzzollvorlage. Welche Gedanken ihm dabei für die Gestaltung des Reichsfinanzwesens vorschwebten, geht aus seiner großen Einleitungsrede hervor, mit der er den Zolltarif begründete. Er begann seine Darlegung nämlich nicht mit der Erörterung der Zolltarifvorlage, sondern mit einem Ausblick auf das Finanzwesen. Dabei sagte er unter anderem:

> »Der heutige Zustand der deutschen Gesamtfinanzen, worunter ich nicht bloß die Reichsfinanzen, sondern die Gesamtheit der Finanzen des Reiches und der einzelnen Länder verstehe — denn bei dem organischen Zusammenhang derselben lassen sie sich nicht getrennt behandeln und betrachten — ist derart, daß er meines Erachtens auf das Dringlichste zu einer baldigen und schleunigen Reform auffordert.
>
> Das erste Motiv, welches mich in meiner politischen Stellung als Reichskanzler nötigt, für die Reform einzutreten, ist das Bedürfnis der finanziellen Selbständigkeit des Reiches. Dieses Bedürfnis ist bei der Herstellung der Reichsverfassung schon anerkannt worden. Die Reichsverfassung setzt voraus, daß der Zustand der Matrikularbeiträge ein vorübergehender sein werde, welcher so lange dauern solle, bis Reichssteuern eingeführt werden.«
>
> »Gewiß ist, daß es für das Reich unerwünscht ist, ein lästiger Kostgänger bei den Einzelstaaten zu sein, ein mahnender Gläubiger, während es der freigebige Versorger der Einzelstaaten sein könnte, bei richtiger Benutzung der Quellen, zu welchen die Schlüssel durch die Verfassung in die Hände des Reiches gelegt, bisher aber nicht benutzt worden sind. Diesem Zustande muß, glaube ich, ein Ende gemacht werden, denn die Matrikularumlage ist ungleich und ungerecht in dieser Verteilung. Die Konsolidation

des Reiches, der wir ja alle zustreben, wird gefördert, wenn die Matrikularbeiträge durch Reichssteuern ersetzt werden«[1]).

Außer dem Bedürfnis der finanziellen Selbständigkeit des Reiches nannte der Reichskanzler als zweites Motiv seiner Reformvorlage die Frage:

»Ist die Last, die im staatlichen und Reichsinteresse notwendig aufgebracht werden muß, in derjenigen Form aufgelegt, in welcher sie am leichtesten zu tragen wäre, oder ist sie es nicht?«[2]).

Er verneinte diese Frage:

»Ich werfe dem jetzigen Zustande vor, daß er zu viel von den direkten Steuern verlangt, zu wenig von den indirekten, und ich strebe danach, direkte Steuern abzuschaffen und das Einkommen, was sie gewähren, durch indirekte Steuern zu ersetzen.«

Nur ganz beiläufig verlangte der Kanzler in seiner Rede

»einen mäßigen Schutz der nationalen Arbeit«,

obwohl er sich in seinem Schreiben an von Thüngen-Roßbach bereits zur »unbedingten Annahme des Agrarierprogramms« (Lasker) bekannt hatte. Gerade diese Zurückhaltung steigerte die Wirkung der Rede. Der besonnene Bennigsen nannte sie in einem Brief an seine Frau

»ein demagogisches Meisterstück, namentlich in der Richtung, die Grundbesitzer politisch einzufangen«[3]).

Schärfer bekannte sich Bismarck zum allgemeinen Protektionismus erst in seiner zweiten Rede vom 8. Mai, in welcher er als sein Ziel bezeichnete:

»Das Reich selbständiger zu stellen, die Gemeinden zu erleichtern, den hochbesteuerten Grundbesitz durch indirekte Steuern zu erleichtern, — und demnächst als den letzten und nicht den geringsten Zweck: der einheimischen nationalen Arbeit und Produktion im Felde sowohl wie in der Stadt und in der Industrie sowohl wie in der Landwirtschaft den Schutz zu gewähren, den wir leisten können, ohne unsere Gesamtheit in wichtigen Interessen zu schädigen«[4]).

---

[1]) Sten. Ber. 1879, 4. Leg.-Per., II. Sess., S. 927.

[2]) Ebenda S. 928.

[3]) Oncken, a. a. O. II., S. 402.

[4]) Sten. Ber. 1879, 4. Leg.-Per., II. Sess., S. 1064.

Delbrück, der als erster Redner nach Bismarcks großer Einleitungsrede das Wort ergriff, ging auf die große Prinzipienfrage, die dem neuen Zolltarif zugrunde lag, dem Übergang von der passiven Freihandelspolitik zur aktiven Schutzzollpolitik, gar nicht ein. Er berücksichtigte dementsprechend auch die Tarifgegenstände, um welche sich das allgemeine Interesse drehte: Eisen, Getreide, Holz und Vieh, mit keinem Wort. Er beschränkte sich vielmehr darauf, mit seiner bekannten überragenden Sachkenntnis zu zeigen, daß man in dem Bestreben, den Tarif logisch und systematisch zu gestalten, die Interessen einer großen Anzahl unserer wichtigsten Industrien auf das empfindlichste verletzt habe. Delbrück sprach über die Tarifpositionen, bzw. darüber, daß die Tarifkommission ohne genügende Vorbereitung, ohne zulängliche Kenntnis der gegebenen Verhältnisse gearbeitet habe, wie Bamberger sagte, »mit einer Nüchternheit, daß es war, als wenn die Dinge selbst redeten«.

Der erste Schutzzollredner, der im Reichstag zu Worte kam, war der Zentrumsabgeordnete Reichensperger. Seine Ausführungen zerstreuten jeden Zweifel darüber, daß das Zentrum in den Tariffragen zu Bismarck, der schon im Februar mit Franckenstein und Windthorst Fühlung genommen hatte[1]), halten würde. Die sechstägige Generaldebatte entschied bereits den Sieg der Schutzzöllner. Für die Tarifvorlage war das Zentrum und die Mehrheit der beiden konservativen Parteien. Die Nationalliberalen waren gespalten. »Der Schutzzoll besaß unter den Liberalen und Demokraten alte Freunde«[2]). Moritz Mohl, der ein Leben lang darum gekämpft hatte, war freilich nicht mehr im Reichstag. Dafür bildeten zwar nicht seine Parteifreunde, aber seine Landsleute, die Deutschparteiler, von denen drei Viertel bis fünf Sechstel der freikonservativen Partei näher als den Nationalliberalen standen (Hölder[3]), den Kern des schutzzöllnerischen rechten Flügels der Nationalliberalen. Doch konnte Bennigsen dem Reichskanzler nicht so viel Stimmen garantieren, als zu einer Mehrheit ohne Zentrum nötig waren. Da wandte sich Bismarck, der schon bei seiner ersten Unterredung mit Franckenstein gesagt hatte, er liebe, die Hilfe da zu nehmen, wo er sie finde[4]), entschlossen an das Zentrum. Abgesehen von den Sozial-

---

[1]) Poschinger, Fürst Bismarck und die Parlamentarier II, S. 316.

[2]) von Below, a. a. O., S. 414.

[3]) Tagebuch bei Poschinger, Fürst Bismarck u. die Parlamentarier II, S. 326.

[4]) Ebenda S. 316.

demokraten, die nur neun Mandate inne hatten, standen der Tarifvorlage in voller Opposition nur die Fortschrittler gegenüber. Die Mehrheit der Nationalliberalen war noch schwankend. Die zur »Fraktion Löwe« neigenden waren für industrielle Schutzzölle, der Laskersche Flügel für Finanzzölle.

Bei vorurteilsfreier Betrachtung aber war es schwer zu sagen, ob die Tarifvorlage mehr den finanziellen Bedürfnissen des Reiches Rechnung trug oder gewissen Schutzzollinteressen. Schließlich kam alles auf die endgültige Gestaltung der Vorlage in der Kommission an, der sie in ihren wichtigsten Teilen zugewiesen wurde. Hier freilich erhielt der Entwurf eine mehr und mehr schutzzöllnerische Färbung. Dafür war schon im voraus sowohl durch die Ablehnung des nationalliberalen Antrags auf Beratung der Schutz- und Finanzzölle in getrennten Kommissionen, wie durch die Zusammensetzung der einzigen Zolltarifkommission aus vorwiegend schutzzöllnerischen Abgeordneten hinlänglich Sorge getragen. Die Kommission trieb Produzentenpolitik. Zollermäßigungen fanden kaum statt, hingegen zahlreiche Erhöhungen. Zwar wurde in der zweiten Plenarlesung der Antrag auf Erhöhung des Roggenzolles von 50 Pfg. auf eine Mark für 100 kg, den Bismarck in seinem Schreiben an von Thüngen provoziert hatte, noch abgelehnt, in der dritten Lesung aber war das Kompromiß zwischen Agrar- und Industriezöllnern wieder befestigt, und gegen eine Erhöhung des Zolles auf Eisenwaren wurde auch die Erhöhung des Roggenzolles angenommen.

Entscheidender als bei den vielen Einzelfragen, die in dem Streit um die Tarifsätze zu erledigen waren, zeigte sich der Beginn einer neuen politischen Ära, als in der Zolltarifkommission die Frage der konstitutionellen Garantien zur Erörterung kam. Während der Reichstag in der zweiten Lesung der Tarifvorlage die einzelnen, im wesentlichen die Schutzzölle betreffenden Sätze beschloß, beriet die Kommission über die Finanzzölle und die damit zusammenhängenden politischen Fragen. Es galt angesichts der zu erwartenden Steigerung der Reichseinnahmen und des damit verknüpften Fortfalles der Matrikularbeiträge sowohl die konstitutionellen Rechte des Reichstags wie die finanziellen Interessen der Einzelstaaten zu wahren. Hier war der Punkt, wo Freunde und Gegner des Zolltarifs sich die Hand reichen konnten; denn mit dem Hauptzweck der Reform: finanzielle Verselbständigung des Reiches, waren im Grunde alle einverstanden. Anfangs schien es auch, als ob in dieser Frage wenigstens eine Verständi-

gung zwischen Konservativen, Zentrum und Nationalliberalen zu erzielen sei; bald aber zeigte sich der Gegensatz der politischen Tendenzen der alten und der neuen Mehrheit. Bennigsen, noch immer bemüht, die Führung zu behalten, stellte zunächst den Antrag:

> »Ergibt sich im Reichshaushaltsetat nach der im einzelnen erfolgten Feststellung der Einnahmen und Ausgaben ein Überschuß der ersteren, so ist derselbe im Etat den einzelnen Bundesstaaten nach Maßgabe ihrer Bevölkerung zu überweisen«.

Mit der Annahme dieses Antrages würde der Reichstag das Recht der jährlichen Bemessung der Matrikularbeiträge, das er allmählich immer mehr hatte schätzen lernen, preisgegeben haben. Das lag jedoch gar nicht im Sinne des Antragstellers, der schon im Dezember 1877, als Bismarck ihn zum Eintritt in das preußische Ministerium zu bewegen suchte, gefordert hatte, daß das Einnahmebewilligungsrecht, das in der jährlichen budgetmäßigen Feststellung der Matrikularbeiträge lag, auch bei deren Ersetzung durch Steuern gewahrt bleibe. Die Frage war bei den Verhandlungen in Varzin offen geblieben. Bismarck hatte die Schwierigkeiten als groß, nicht aber als unüberwindlich bezeichnet[1]. Bennigsen ergänzte deshalb seinen ersten Antrag durch einen zweiten:

> »Die Höhe des Zollsatzes von Kaffee und die Höhe des Zollsatzes sowie der Abgabe von Salz werden für jedes Jahr im Reichshaushalt festgesetzt. Ergibt sich im Reichshaushaltsetat nach der im einzelnen erfolgten Feststellung der Einnahmen und Ausgaben ein Überschuß der ersteren, so ist derselbe im Etat den einzelnen Bundesstaaten nach Maßgabe ihrer Bevölkerung zu überweisen«.

Diesen Anträgen stand das Zentrum anfangs ziemlich nahe. Sein Antrag, unter dem Namen des Abgeordneten Franckenstein eingebracht, verlangte, daß der Mehrertrag der Zölle und der Tabaksteuer über den Durchschnitt der letzten drei Jahre den Einzelstaaten überwiesen und gleichzeitig die Höhe der Abgaben von Salz und einigen Zollartikeln vom 1. April 1881 an alljährlich festgesetzt werden sollte. Von konservativer Seite wurde die Forderung der Beweglichkeit gewisser Abgaben im Hinweis auf die daraus hervorgehenden fortwährenden politischen Kämpfe abgelehnt, und da das Zentrum bereit war, diese Forderung — den besten Teil seines Antrags — fallen zu lassen, fand der erste Teil

[1]) Brief Bennigsens an Lasker. Aus Laskers Nachlaß, S. 164.

des Antrags Franckenstein eine Mehrheit. Von der Zolltarifmehrheit stimmten freilich viele nur deshalb für die sogenannte clausula Franckenstein, um die Tarifreform nicht zu gefährden[1]). In seiner endgültigen Fassung lautete der Antrag Franckenstein:

> »Derjenige Ertrag der Zölle und der Tabaksteuer, welcher die Summe von 130 Millionen in einem Jahre übersteigt, ist den einzelnen Bundesstaaten nach Maßgabe der Bevölkerung, mit welcher sie zu den Matrikularbeiträgen herangezogen werden, zu überweisen«.

Der abgelehnte Teil des Antrags lautete:

> »Die Abgabe von Salz und die Zollsätze des Tarifs in Nr. ?[2]) werden bis zum 1. April 1881 bewilligt und von da ab jährlich im Reichshaushaltsetat festgesetzt«.

Der Betrag von 130 Millionen Mk. war auf Grund einer oberflächlichen Schätzung des Reichsbedarfs eingesetzt worden, in der Annahme, daß dann jährlich wenigstens noch etwa 50 Millionen Mk. an Matrikularbeiträgen zu bewilligen sein würden. Der Grundgedanke der Franckensteinschen Klausel war schon früher angedeutet worden, so von Camphausen, aber auch in einem süddeutschen Landtage[3]). Ihre prinzipielle Bedeutung liegt, wenigstens vom Standpunkt dieser Arbeit gesehen, nicht in ihrem staatsrechtlichen Charakter — bekanntlich ist sie mehrfach als Verfassungsänderung oder gar als Verfassungsverletzung bezeichnet worden — sondern in ihren finanzpolitischen Wirkungen. Mit der Annahme dieser Klausel wurde genau das Gegenteil dessen erreicht, was Bismarck noch wenige Wochen vorher als das Hauptziel der Reichsfinanzreform bezeichnet hatte. Statt der erstrebten finanziellen Selbständigkeit wurde ein neues Band der Abhängigkeit zwischen Reich und Gliedstaaten geschaffen. Denn die Erträge der neuerschlossenen Einnahmequellen flossen von nun an, auch

---

[1]) Vergl. Tagebuch Hölders-Poschinger, a. a. O., S. 355 ff., desgl. die Äußerung von Kardorffs in der Reichstagssitzung vom 29. November 1893: „Ich habe damals die Entstehung der Klausel Franckenstein mit durchgemacht und sie bewilligt — mit schwerem Herzen, weil sie mir ein Einbruch in das Recht der Reichsverfassung zu sein schien —; ich habe sie seinerzeit bewilligt, weil die große Zollreform von 1879 ohne deren Bewilligung nicht zu machen war — die Herren der nationalliberalen Partei ließen uns damals bekanntlich aus freihändlerischen Rücksichten im Stich, und wir waren auf das Zentrum angewiesen, welches diese Forderung stellte." Sten. Ber. 1893/94, S. 165.

[2]) Die Zolltarifnummern sind in dem Antrage nicht angegeben, sie sollten im Laufe der Beratungen erst festgestellt werden.

[3]) Reichstagssitzung vom 2. November 1877 und Verhandlungen in der Württembergischen Kammer der Abgeordneten vom 3. Dezember 1878.

wenn sie noch so sehr anwuchsen, soweit sie den Betrag von 130 Millionen Mk. im Jahre überstiegen, in die Kassen der Einzelstaaten. Die Erhebung der Zölle und der Tabaksteuer, sowie später noch einiger anderer nicht unwichtiger Abgaben erfolgte zwar auf Rechnung des Reiches, aber abgesehen von der 130 Millionenrente zugunsten der Bundesstaaten. Während der Antrag Bennigsen die dem Geist und dem Wortlaut der Verfassung wie den Absichten ihrer Schöpfer entsprechende Fortbildung des Reichsfinanzrechtes im Sinne eines finanzpolitischen Unitarismus erstrebte, bedeutete die Franckensteinsche Klausel ein Zugeständnis an den Partikularismus, eine Einschränkung der Reichsgewalt. Bennigsen wollte konstitutionelle, die Befürworter des gekürzten Franckensteinschen Antrags hingegen föderative Garantien. Der liberale Antrag beabsichtigte mit dem Recht der alljährlichen Festsetzung der Abgabensätze auf Salz und Kaffee dem Reichstag sowohl die Möglichkeit der regelmäßigen selbständigen Balanzierung des Etats, wie auch der finanziellen Unterstützung der Einzelstaaten durch Überweisung beweglicher Überschüsse zu geben. Mit der Annahme dieses Antrags hätte der Reichstag ein wirksames konstitutionelles Bewilligungsrecht erlangt. Die Einzelstaaten wären dadurch zwar in eine gewisse finanzielle Abhängigkeit vom Reiche geraten, die Finanzen des Reiches aber wären von denen der Bundesstaaten unabhängig geworden. Die Franckensteinsche Klausel kehrte dieses Verhältnis um. Sie sicherte den Einzelstaaten einen steigenden Anteil der Reichseinnahmen, schuf im Reichshaushalt ein künstliches Defizit, zu dessen Deckung die verfassungsmäßig provisorischen, jetzt anscheinend verewigten Matrikularbeiträge dienen sollten und machte die Finanzgestaltung des Reiches von der wechselnden Finanzlage der Einzelstaaten abhängig. Der grundlegende Unterschied war somit der, daß nach dem Antrag Bennigsen in erster Linie die Stärkung der Finanzen des Reiches und erst an zweiter Stelle die Sorge für die Einzelstaaten stand. Der Antrag Franckenstein hingegen sicherte an erster Stelle den Einzelstaaten eine Einnahmemehrung. Die Reichsfinanzwirtschaft war damit dauernd auf das genossenschaftliche Umlageverfahren der Matrikularbeiträge verwiesen. Statt auf sich selbst wurde sie auf die Finanzen der Einzelstaaten gestellt. Freilich ist, wie es so oft geht, die Wirkung der Franckensteinschen Klausel eine etwas andere gewesen, als ihre Paten gehofft und gewünscht hatten. Sie erwies sich für die Gliedstaaten ebenso verhängnisvoll wie für das Reich. Sie hat

nicht nur auf der einen Seite die auf sie gesetzte Hoffnung, eine Einschränkung der Reichsausgaben herbeizuführen, in keiner Weise erfüllt, sondern auf der anderen Seite auch zu einer ganz unhaushälterischen Steigerung der Ausgaben in den Einzelstaaten geführt.

Schon am 12. Juni wurde das Zolltarifgesetz mit der Franckensteinschen Klausel belastet vom Reichstag angenommen, und bereits am 15. Juni erfolgte die Publikation. Die neuen Finanzzölle traten bereits am 25. Juli in Kraft; die Mehrzahl der Schutzzölle erst vom 1. Januar 1880 ab. Die Regierung hatte versucht, durch Vorlage eines Gesetzentwurfes vom 15. Mai 1879 die Ermächtigung zur vorläufigen Einführung solcher Zolländerungen zu erlangen, denen der Reichstag nach einmaliger Beratung seine Zustimmung erteilt hatte. Die Volksvertretung beschränkte die beabsichtigten Sperrmaßregeln auf bestimmte Waren — Roheisen, Material-, Spezerei- und Konditoreiwaren, sowie Petroleum — und auf das vorliegende Zolltarifgesetz. In Anwendung dieses sogenannten Sperrgesetzes traten noch vor Verabschiedung des Zolltarifgesetzes eine Reihe von Zöllen in Kraft.

Der Minimalertrag des neuen Zolltarifes wurde auf 71,3 Millionen Mk. geschätzt, davon entfielen 48 Millionen auf früher zollfreie Gegenstände. Die Mindesteinnahme der Finanzzölle wurde auf 27,6 Millionen, der Schutzzölle auf 43,7 Millionen Mk. berechnet. Von Schutzzöllen der Landwirtschaft wurden 24,1, der Forstwirtschaft 3,8, der Textilindustrie 5,8, der Metallindustrie 6,6 und anderer Industriezweige 3,4 Millionen Mk. erwartet[1]).

Etwa gleichzeitig mit der Zolltarifvorlage gingen dem Reichstag entsprechend den Heidelberger Beschlüssen ein T a b a k- und ein B r a u s t e u e r g e s e t z e n t w u r f zu. Der letztere, der eine Verdoppelung der bisherigen Biersteuererträge bezweckte, blieb, nachdem die Kommission seine Ablehnung beantragt hatte, unerledigt. Der Tabaksteuergesetzentwurf schloß sich in allen seinen wesentlichen Bestimmungen der Vorlage vom Jahre 1878 an. Außerdem wies er jedoch eine bedeutsame Erweiterung auf. Er forderte gleichzeitig die Einführung einer L i z e n z s t e u e r.

Bismarck hatte die Frage der Einführung einer Lizenzabgabe für Branntweinverkaufsstellen schon anläßlich der Heidelberger Konferenz angeregt. Die Mehrzahl der Bundesstaaten hatte sich jedoch dagegen ausgesprochen, daß das Reich diese Steuer in Anspruch nehme. Sachsen vertrat damals schon entschieden den

---

[1]) Drucks. Nr. 410, 1879.

Standpunkt, daß die direkten Steuern den Einzelstaaten vorbehalten bleiben müßten. Von anderer Seite wurde eingewandt, daß es sich nicht empfehle, eine einzelne Gewerbesteuer der Landesgesetzgebung zu entziehen. Die preußische Regierung ging deshalb auf eigene Hand vor, indem sie ihrem Landtag eine Vorlage betreffend die Steuer vom Vertriebe geistiger Getränke machte[1]. Nicht ohne Zusammenhang mit diesem Vorgang fand 1880 in Elsaß-Lothringen, wo eine solche Lizenzgebühr bereits bestand, eine Erhöhung dieser Abgabe statt.

Nun hatten die Bundesregierungen ihre Zustimmung doch einer Lizenzsteuervorlage gegeben, die sich in ihrem Charakter von der erwähnten Branntweinvertriebsabgabe nicht unterschied. Die neue Steuer erinnerte an eine ähnliche Abgabe von Tabakverkaufsstellen, die Preußen im Jahre 1867 unter dem Namen Konzessionssteuer geplant hatte. Sie hatte, kurz gesagt, den Zweck, das Tabakmonopol vorzubereiten. Der Reichstag lehnte deshalb auch diese Steuer ab. Angenommen wurde die Gewichtsteuer an Stelle der bisherigen Flächensteuer, freilich mit einer nicht unbedeutenden Verminderung der Sätze der Regierungsvorlage. Das neue Tabaksteuergesetz wurde fast gleichzeitig mit dem Zolltarifgesetz veröffentlicht, mit dem es durch die Bestimmung über die Verwendung der Erträge (§ 8 des Zolltarifgesetzes, Franckensteinsche Klausel) eng verknüpft war. Es trat, wie die Tabakzölle, sofort in Kraft.

Der große Schritt, die entscheidende Schwenkung in der deutschen Handelspolitik, war vollzogen. Das größte innerpolitische Ereignis in der Geschichte des neuen Deutschen Reiches, das zugleich wie kein zweites die wirtschaftspolitischen Verhältnisse Europas beeinflußte, endete mit einem Siege Bismarcks. Aber dieser Sieg war doch mit einer Niederlage verbunden. Die alte Mehrheit war zerfallen, die neue aber, die dem Kanzler diesen einen Erfolg verschafft hatte, ließ ihn schon beim zweiten Schritt zur Verwirklichung seines Finanzprogrammes, von dem die Zolltarifvorlage doch nur ein Stück war, im Stich. Die nächsten Jahre brachten ihm die schwersten innerpolitischen Kämpfe, die er je zu führen hatte. Die Wahlen zum preußischen Abgeordnetenhaus im Herbst 1879 und zum Reichstag im Herbst 1881 zeigen deutlich den Umschwung in der öffentlichen Meinung. Der Ausfall der ersteren bedeutete eine glänzende Zustimmungserklärung

---

[1] Drucks. Nr. 30, 14. Leg.-Per., I. Sess. 1879/80.

zur Wirtschaftspolitik des Kanzlers, das Ergebnis der letzteren hingegen die Absage weiter Kreise an seine »uferlosen« Finanzpläne.

Wie die Staatsmänner des älteren England und Frankreich — Cromwell, Colbert — hatte auch Bismarck starke merkantilistische Neigungen. Seine Bemühungen um Flaggenzuschläge, Ausfuhrbegünstigungen, Kampfzölle und nicht zuletzt auch die Einflußnahme auf die Eisenbahntarifpolitik sind hier zu nennen. Das wichtigste merkantilistische Dokument des Kanzlers war der neue Zolltarif. Er bedeutete den Beginn der Epoche des Neomerkantilismus, in der der vertragsmäßige Zollschutz seine Ergänzung und Verstärkung in einem wirksamen Verwaltungsschutz (Veterinärmaßnahmen, Frachtentarifpolitik) fand. Mit dem Schutzzollsystem älteren Stils hat der neue Protektionismus wenig gemein. Die Schutzzölle, für die Friedrich List sich eingesetzt hatte, waren als Erziehungszölle gedacht, das Zollsystem aber, das seit 1879 der europäischen und amerikanischen Handelspolitik ihr Gepräge verleiht, will der heimischen Produktion nicht bloße Wettbewerbsfähigkeit, sondern dauernde Begünstigung und Überlegenheit im Inland verschaffen. Agrarzölle können Erziehungszölle nur in sehr beschränktem Maße sein. Im System der Erhaltungszölle aber war gleichmäßig Platz für die Interessen der Landwirtschaft und der Industrie. Erstere erhielt einen dauernden Schutz gegen die drohende überseeische Konkurrenz; letztere gab ihren alten Widerstand gegen Agrarzölle auf und wurde dafür entschädigt durch ein möglichst vollständiges, über den Erziehungsschutz hinausgehendes Industriezollsystem. Gerade diese Verknüpfung der landwirtschaftlichen und industriellen Interessen hat denn auch dem neuen System eine damals von niemanden geahnte Lebenskraft verliehen.

Was die Zolltarifnovelle selbst anbetrifft, so darf heute wohl gesagt werden, daß ihre Bedeutung von Freunden und Gegnern gleicherweise überschätzt worden ist. Sie hat dem deutschen Wirtschaftsleben weder jene schweren Wunden geschlagen, die die Tarifgegner prophezeihten, noch hat sie ihm die von der Regierung und ihrer Mehrheit verheißene Blüte beschieden. Der wirtschaftliche Niedergang in den Jahren 1873 bis 1879 trat, wie Lexis ganz richtig bemerkt, unabhängig von Schutzzoll und Freihandel in allen Ländern hervor, und »die Besserung der Lage der deutschen Industrie, die 1879 bemerkbar wurde, ist nicht durch den Wechsel der Handelspolitik zu erklären, da in dem freihändlerischen England wie auch in dem schutzzöllnerischen Amerika eine ähnliche

günstige Wendung schon vor dem Erlaß des deutschen Tarifgesetzes vom 15. Juli 1879 eingetreten war«[1]).

Am unerfreulichsten war bei der ganzen Tarifvorlage zweifellos die Art ihres Zustandekommens. Schon Bismarcks öffentliche Agitation gegen den Bundesrat war ungewöhnlich. Die sonst von der Regierung besonders in wirtschaftlichen Fragen geübte Zurückhaltung schien gänzlich aufgegeben zu sein. Sonderinteressen wurden gegen Allgemeininteressen aufgerufen, die großen Berufsstände gegeneinander ausgespielt und überall unerfüllbare Erwartungen in Landwirtschaft und Industrie wie bei den Steuerzahlern in Staat und Gemeinde geweckt. Die schließlich vereinbarten Tarifsätze waren nur allzu oft nicht das Ergebnis wohlbedachter Interessenabwägung, sondern die Frucht einer rücksichtslosen Do-ut-des-Politik. Eine »neue Praxis wirtschaftlicher Interessenpolitik« wurde, wie Treitschke später sagt — im Reichstag selbst war sie freilich auch schon gegeißelt worden[2]) — im Verlauf jener Session zu »trauriger Virtuosität« ausgebildet[3]). Leider ist sie in der inneren Politik nicht ohne weitere Folgen geblieben.

Sechzehntes Kapitel.

Reichs- und Landesfinanzen nach der Zolltarifreform.

Schon der erste Haushaltungsvoranschlag des Reiches nach der Tarifreform ließ erkennen, daß die finanzielle Lage sich durch die Zoll- und Steuerreform nicht soweit geändert hatte, daß die Ziele des Bismarckschen Finanzprogrammes, selbst wenn die nächsten Jahre eine starke Steigerung der Erträge der neuen Einnahmequellen bringen würden, hätten verwirklicht werden können. Der Zustand der Finanzen in den Einzelstaaten trug nur zur Bestätigung dieser Erkenntnis bei. Dazu kam mit Rücksicht auf den zum 30. Dezember 1881 bevorstehenden Ablauf des Septenats ein neues Friedenspräsenzgesetz, das bereits vom 1. April 1881 ab in Kraft treten sollte. Der voraussichtlich entstehende Mehrbedarf war auf 17,2 Millionen an fortdauernden und 26,7 Millionen an einmaligen Ausgaben geschätzt.

---

[1]) Handwörterbuch der Staatsw., 3. Aufl., Art. Handelspolitik, Bd. 5, S. 316, ebenso Dietzel ebenda, Art. Bismarck, Bd. 3, S. 79, u. ähnlich wohl auch Rathgen, Ansichten über Freihandel und Schutzzoll in der deutschen Staatspraxis des 19. Jahrhunderts. Entwicklung der deutschen Volkswirtschaft, XXVII.

[2]) Vom Abgeordneten Flügge in der Sitzung vom 23. Mai 1879.

[3]) Preußische Jahrbücher, Bd. 44, S. 108.

Die Regierung zögerte deshalb nicht, die dem Reichstag im Vorjahre vorgelegten beiden Gesetzentwürfe wegen Erhebung und Erhöhung der Brausteuer, diesmal in einem Gesetzentwurf vereinigt, wiederum zu unterbreiten. Gleichzeitig brachte sie einen Stempelsteuergesetzentwurf ein, der sich teils an die mehrfach abgelehnten ähnlichen Vorlagen anschloß, teils über diese, insbesondere über den Entwurf vom Jahre 1878 durch Aufnahme der Besteuerung der Quittungen und Schecks hinausging. Beide Gesetzentwürfe blieben im Reichstag unerledigt, ebenso im Bundesrat eine Wehrsteuervorlage.

Die große Schwierigkeit, die sich der Fortsetzung der Finanzreform in den Weg stellte, lag darin, daß, gemäß dem Ziele der Bismarckschen Finanzreform, durch Reichsmittel eine weitgehende Erleichterung der direkten Steuerlast der einzelnen Bundesstaaten herbeizuführen, die Reichsfinanzpolitik in der Steuerpolitik der Einzelstaaten ihre Ergänzung finden mußte. In Preußen war es gelungen, 1879 diese Verbindung zwischen Reich- und Landesgesetzgebung anzubahnen. Die Regierung hatte mit besonderer königlicher Ermächtigung dem Abgeordnetenhause gewisse bindende Zusagen hinsichtlich der Ermäßigung und Erleichterung der Klassen- und Einkommensteuer erteilt[1]).

Hierdurch sollte die Geneigtheit des Reichstags zu weiteren und größeren Steuerbewilligungen erreicht werden. Die Finanzlage Preußens hatte nun aber schon im ersten Jahre dazu genötigt, die veranschlagten Einnahmen aus den Erträgen der Zölle und der Tabaksteuer statt zur Ermäßigung der direkten Steuern zur Deckung des ordentlichen Bedarfs zu verwenden.

In Bayern wies der Voranschlag für die Finanzperiode 1880/81 ein Defizit von 25 Millionen Mk. auf, von dem man hoffte, daß es durch Überweisungen etwa auf die Hälfte herabgemindert werde. Der Rest sollte entweder durch einen außerordentlichen Zuschlag zu den direkten Steuern gedeckt werden oder durch eine Erhöhung der Sätze des bereits in Beratung befindlichen Gesetzentwurfs über den Malzaufschlag von 4 auf 6 Mk., statt wie anfänglich vorgesehen, von 4 auf 5 Mk. für den Hektoliter Malz.

Auch der badische Staatshaushalt wies im Voranschlag für 1880 einen Fehlbetrag von 3,5 Millionen Mk. auf. Ein Reservatrecht, der Ausschluß Badens von der Branntweinsteuergemeinschaft, hatte seit Jahren die Finanzen recht ungünstig beeinflußt. Denn das Großherzogtum mußte mehr als das Dreifache seiner Brannt-

[1]) S. unten S. 174.

weinsteuereinnahmen als Ausgleichbetrag an das Reich entrichten[1]). Noch im Laufe des Jahres 1879 wurde daher, wie in Bayern der Malzaufschlag auf 6 Mk. pro Hektoliter Malz, so in Baden die Branntweinsteuersätze auf das Doppelte erhöht, obwohl mit Rücksicht auf den geringeren Branntweinverbrauch in Baden niemals die gleichen Einnahmen wie in Norddeutschland zu erzielen waren. Außerdem wurde in Baden durch das Etatgesetz für 1880/81 die Malzsteuer um 50%, d. h. auf etwa 6,30 Mk. für den Hektoliter Malz erhöht (Gesetz vom 22. März 1880).

In Württemberg hinwiederum war es der Rechnungsabschluß der abgelaufenen Finanzperiode 1877/79, der mit einem nachträglichen Fehlbetrag von rund 4 Millionen Mk. finanzielle Schwierigkeiten verursachte.

Hingegen hatte sich in anderen Mittelstaaten, wie auch in einigen Kleinstaaten, die Finanzlage inzwischen ein wenig gebessert. Daran war allerdings nicht die Zolltarifreform schuld, sondern die allgemeine Besserung der Wirtschaftslage. Denn vom Ertrag der neuen Zölle war sowohl mit Rücksicht auf die großen Voreinfuhren, wie auf die Zeit ihres Inkrafttretens vor Ablauf des Jahres 1880 für die Einzelstaaten nicht viel zu erwarten. Aber auch für die folgenden Jahre war wenig Aussicht auf große Überweisungen, die die Mittel zu erheblichen Ermäßigungen der Landessteuern hätten geben können, vorhanden. Die mit der Annahme der Heeresvorlage am 16. April 1880 verbundenen Mehrausgaben, namentlich infolge Erhöhung der Friedenspräsenz, ließen, wie erwähnt, schon für das nächste Etatjahr eine beträchtliche Vermehrung der eigenen Ausgaben des Reiches erwarten. Um nun aber in der weiteren Verfolgung der Finanzreform die Hauptschwierigkeit durch Herstellung der mangelnden Verbindung zwischen Steuerbewilligung im Reiche und Steuerermäßigung in den Einzelstaaten zu beseitigen, trat Preußen an die Einzelstaaten mit der Frage,

> »ob und in welchem Umfange ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen den nächsten Reformen der Reichssteuern und der Ermäßigung der direkten Steuern herzustellen sei?«

Der steuerpflichtigen Bevölkerung sollte die verheißene Erleichterung der Steuerlast durch eine Verständigung der Regierungen untereinander und dieser mit ihren Landtagen sozusagen sichergestellt und dadurch gleichzeitig der Boden für die Weiter-

[1]) Philippovich, Der Badische Staatshaushalt in den Jahren 1868—1889, S. 131.

führung der Reform geebnet werden. Eine Konferenz von Vertretern der Einzelstaaten in Coburg sollte dazu dienen, dieses Einverständnis herbeizuführen oder wenigstens in die Wege zu leiten. Gleichzeitig sollte die Besprechung die Grundlage liefern für die im Bundesrat aufgestellten Steuervorschläge.

Die Konferenz fand am 28. und 29. Juli 1880 statt.

Nun aber lagen die Verhältnisse keineswegs überall so wie in Preußen, auf dessen Finanzlage das Bismarcksche Finanzprogramm in erster Linie zugeschnitten war. Für eine Mehrzahl von Staaten war es gar nicht notwendig, einen so künstlichen Zusammenhang zwischen der Reichsfinanzreform und der Landesgesetzgebung zu konstruieren wie in Preußen. Es waren das alle jene Staaten, deren Landtage ein unbedingtes Steuerbewilligungsrecht hatten, Bayern, Sachsen, Württemberg, Baden usw. In anderen Staaten war dieser Zusammenhang bereits hergestellt. So war in dem hessischen Finanzgesetz vom 27. März 1879 für die Etatjahre 1879/80, 1880/81 und 1881/82 bestimmt, daß, sofern die Matrikularbeiträge für ein oder mehrere Etatjahre um ein Viertel oder mehr hinter dem bisherigen Betrag zurückbleiben sollten, über die Höhe der Steueranschläge mit den Ständen weitere Vereinbarungen zu treffen seien.

Ferner waren die direkten Steuern keineswegs in allen oder auch nur in der Mehrzahl der deutschen Staaten so drückend, daß auf ihre Abminderung hätte Bedacht genommen werden müssen. In Bayern, das seinen Hauptbedarf aus dem Malzaufschlag und den Erwerbseinkünften, insbesondere den Erträgen der staatlichen Forstwirtschaft bestritt, wurden nicht die direkten Steuern (Ertragssteuern) als Last empfunden, sondern einige indirekte drückende Abgaben und Gebühren. Ähnlich war die Sachlage in Oldenburg, woselbst eine Ermäßigung der Sporteln und Gebühren viel dringender war, als die der nur schwach entwickelten direkten Steuern. In anderen Staaten war schließlich gar kein Bedarf nach Überweisungen, z. B. in Sachsen-Altenburg, und daher auch wenig Vorliebe für neue Steuerprojekte. Auch fürchteten gerade die Kleinstaaten mit Recht, daß bei dem Anwachsen der Reichsausgaben auf die ihnen in Aussicht gestellten oder auch wohl zeitweilig zugewiesenen Überweisungen zurückgegriffen werden müsse und sie dann das Nachsehen hätten.

Natürlich gab es auch Staaten, welche unbedingt für die Vermehrung der Überweisungen eintraten, so vor allem Preußen. Während aber dieses die aus Reichssteuern fließenden Mittel zur

Erleichterung der Landes- und Gemeindesteuern verwenden wollte, konnten andere — einige thüringische Staaten — nur den Verzicht auf beabsichtigte Steuererhöhungen in Aussicht stellen.

Es bestand somit hinsichtlich der Ziele und des Umfanges der Reform nicht mehr jene Übereinstimmung der Einzelstaaten wie vor 1879. Das kam auch auf der Coburger Konferenz zum Ausdruck. Die wirtschaftliche Lage hatte sich inzwischen gebessert. In einigen Staaten waren Steuerreformen zustande gekommen oder in Angriff genommen worden. Die Finanzen der Einzelstaaten erholten sich teils infolge verminderter Ansprüche des Reiches, teils infolge Steigens der eigenen Einnahmen. Auch schien es geraten, zunächst einmal die Ergebnisse der Zolltarifreform abzuwarten. Von verschiedener Seite wurde nachdrücklich darauf hingewiesen, daß, bevor man zur Erschließung neuer Steuerquellen schreite, eine Reform der Branntwein- und Zuckersteuer stattfinden müsse. Nicht minder lebhaft wurde auf die Notwendigkeit einer sparsamen Wirtschaft im Reichshaushalt, insbesondere bei Reichsbauten, hingewiesen. Schließlich einigte man sich dahin,

> »bei weiterer Ausbildung des Systems der Reichssteuern die zu erwartenden Mehrerträge mindestens von den in der letzten Session des Bundesrates und Reichstages in Aussicht genommenen Besteuerungsgegenständen nicht für den Reichshaushalt zu beanspruchen, sondern den einzelnen Bundesstaaten unverkürzt zu überweisen;
>
> daß die Regierungen der Bundesstaaten es übereinstimmend als ihre Aufgabe anerkennen, nach Maßgabe ihrer verfassungsmäßigen Befugnisse dahin zu wirken, daß die überwiesenen Beträge zu einer entsprechenden Ermäßigung bestehender Steuern — in denjenigen Staaten aber, wo andernfalls eine Erhöhung der letzteren eintreten würde, zur Abwendung, bzw. entsprechenden Abminderung der Erhöhung verwendet werden.«

Die Zusagen dieser der Öffentlichkeit unterbreiteten Erklärung waren hiernach, wie es bei der Verschiedenheit der Sachlage und der Auffassung nicht anders zu erwarten war, so allgemein gehalten, daß sie wenig geeignet erschienen, den Reichstag bewilligungsfreudig zu stimmen.

Vierter Teil.

Die zweite Periode der Reichsfinanzwirtschaft 1880 bis 1893.

Die Zeit der Bismarckschen Zoll- und Finanzpolitik.

Siebzehntes Kapitel.

Die preußische Finanzpolitik in ihren Beziehungen zur Finanzreform im Reiche.

Man hat oft gesagt, Miquels große preußische Steuerreform wäre unter Bismarcks Kanzlerschaft niemals zustande gekommen. Das ist gewiß richtig. In Bismarcks Finanzprogramm war für ein großes direktes Steuersystem, wie es Miquel in Staat und Gemeinde schuf, kein Raum. Sein Standpunkt den direkten Steuern gegenüber ist gekennzeichnet durch das Wort:

> »Sie wissen von mir, das ich ein Gegner der direkten, ein Freund der indirekten Steuern bin« [1].

Das war nicht nur eine rethorische Wendung, sondern seine Vorliebe für indirekte und seine Abneigung gegen direkte Steuern hat in seiner finanzpolitischen Tätigkeit deutlich Ausdruck gefunden. Die Arbeit zur Verwirklichung des positiven Teils seines Programms — Ausbildung der indirekten Steuern — war im Reiche zu leisten, die zur Durchführung des negativen Teiles — Abbau der direkten Steuern — in den Einzelstaaten, d. h. in der Hauptsache in Preußen. Zu diesem Zwecke wurde im preußischen Staatsministerium bereits 1878 ein vollständiges wirtschaftliches Reformprogramm ausgearbeitet. Danach war in Aussicht genommen:

1. Überweisung der Hälfte der Grund- und Gebäudesteuer an die Kommunalverbände mit 35 Millionen Mk.
2. Beseitigung der vier untersten Stufen der Klassensteuer als Staatssteuer; Erleichterung der Kommunen in der Besteuerung der solchergestalt vom Staate freigegebenen

[1]) Reichstagsrede vom 22. Februar 1878.

Zensiten und Verschmelzung der oberen Stufen der Klassensteuer mit der Einkommensteuer mit einem Ausfall von ungefähr 21 Millionen Mk.

3. Ermäßigung der Gewerbesteuer, hauptsächlich zum Vorteil des kleineren Gewerbebetriebes mit einem Ausfall von 2,5 Millionen Mk.

Außer diesen 58,5 Millionen oder rund 60 Millionen Mk. wurde der gleiche Betrag zur Deckung derjenigen Staatsausgaben gefordert, für welche die regelmäßigen Einnahmen, auch abgesehen von der geplanten Steuerreform, nicht ausreichten. Der Bedarf Preußens an Überweisungen bezifferte sich hiernach auf 120 Millionen Mark; der Gesamtmehrbedarf des Reiches wurde demgemäß, wie früher angegeben, auf 245 Millionen Mk. berechnet.

Nun war im Reichstag wiederholt betont worden, daß die Voraussetzung jeder Steuerreform die volle Wahrung der konstitutionellen Rechte der Landesvertretungen sei[1]). Camphausens Nachfolger, Hobrecht, versuchte deshalb, das in dem preußischen Budgetrecht liegende formale Hindernis der Reichssteuerreform zu beseitigen. Die Budgetkommission des preußischen Abgeordnetenhauses hatte in ihrem Bericht vom 3. Februar 1879 erklärt:

> »Im Interesse einer geordneten Finanzwirtschaft ist es geboten: das Gesetz vom 25. Mai 1873 betreffend die Klassen- und Einkommensteuer dahin abzuändern, daß es ermöglicht wird, in dem Staatshaushaltsetat jährlich soviel an Klassen- und Einkommensteuer in Ansatz zu bringen, als zur Deckung des jeweiligen Ausgabebedarfs erforderlich ist.
>
> Die im Interesse des Deutschen Reiches und Preußens angestrebte Vermehrung der eigenen Einnahmen des Reiches liegt nur dann im preußischen Staatsinteresse, wenn die volle Gewähr dafür gegeben wird, daß der hierdurch, sei es durch Herabminderung der Matrikularbeiträge unter dem im Etat von 1879/80 vorgesehenen Satz, sei es durch direkte Überweisung verfügbarer Einnahmen vom Reiche, für Preußen disponibel werdende Betrag, insoweit über denselben nicht mit Zustimmung der Landesvertretung im Etat eine anderweitige Verfügung getroffen ist, jährlich unverkürzt zur Herabminderung der Klassen- und klassifizierten Einkommensteuer verwendet werde.«

[1]) Reichstagssitzung vom 22. Februar 1878.

Daraufhin erwirkte Hobrecht die königliche Ermächtigung, das ausdrückliche Einverständnis der königlichen Staatsregierung damit zu erklären:

»daß insoweit durch Steuerreformen des Reiches der Matrikularbeitrag Preußens unter den in unserem Haushalt pro 1879/80 vorgesehenen Betrag sinkt oder aus den Reichseinnahmen verfügbare Mittel dem preußischen Staatshaushalte überwiesen werden und über diese Mehreinnahmen (resp. Ausgabeersparnisse) nicht mit Zustimmung der Landesvertretung behufs Bedeckung der Staatsausgaben oder behufs Überweisung eines Teiles des Ertrages der Grund- und Gebäudesteuer an die Kommunalverbände Verfügung getroffen ist, ein — vorbehaltlich der nötigen Abrundung — gleicher Betrag an der für das betreffende Jahr veranlagten Klassen- und klassifizierten Einkommensteuer zu erlassen ist.«

Diese Zusage wurde als ein Akt von hervorragender konstitutioneller Bedeutung angesehen; als dann jedoch der erste Verwendungsgesetzentwurf, der die Verständigung zwischen Landtag und Regierung gesetzlich festlegen sollte, eingebracht wurde, erweckte er weniger Begeisterung, denn es war keine Aussicht vorhanden, daß er vorerst praktische Bedeutung erlangen würde[1].

Es folgte die Ministerkonferenz in Coburg. Die dort gefaßten Beschlüsse entsprachen einigermaßen den Wünschen des Reichskanzlers, der von konservativen Parteiführern — von Helldorf-Bedra, Rauchhaupt, von Minnigerode — gedrängt, noch vor Schluß der Sessionen im Reiche und in Preußen die entsprechenden Finanzvorlagen eingebracht sehen wollte, um dadurch, gleichviel ob sie angenommen oder abgelehnt werden würden, eine wirksame Wahlparole — namentlich für die ländlichen Kreise — zu erhalten.

Die Regierung und die konservativen Parteien hatten allen Grund, den Ergebnissen der nächsten Wahlen skeptisch gegenüberzustehen. Von den seit 1878 immer wieder in Aussicht gestellten Steuererleichterungen war bisher noch keine verwirklicht worden. Die staatlichen und kommunalen Lasten waren nur noch drückender geworden, und neue, besonders der städtischen Bevölkerung fühlbare, waren in den Zöllen hinzugetreten. Wenn nun noch die ländliche Bevölkerung abschwenkte, so war zu befürchten, daß das Land bei den nächsten Wahlen zum preußischen Landtag, aber auch im Reiche der Regierung ein Mißtrauensvotum erteilen würde, das die Weiterführung der inneren Politik, deren Zügel

[1]) Weiteres über dieses Gesetz vgl. S. 258.

Bismarck seit 1876 in die Hand genommen hatte, auf der bisherigen Linie unmöglich machen würde. Und diese Befürchtung war nicht unbegründet, denn zu dem Unwillen der Wählerschaft über die Verzögerung der versprochenen finanziellen Erleichterung einerseits und der fortdauernden Beunruhigung durch neue Steuerprojekte andererseits trat in Preußen die Verstimmung über die kirchliche Reaktion, über das Gerichtskostengesetz und die Verwaltungsreform.

Bismarck war deshalb während des Sommers, selbst während seines Aufenthalts in Kissingen, mit dem Finanzminister von Bitter und dem Reichsschatzsekretär von Scholz fortgesetzt um jene Finanzvorlagen bemüht, die gleich zu Beginn der Session dem Reichstag und dem preußischen Landtag vorgelegt werden sollten. Er hoffte durch diese, die Wähler für seine Pläne zu gewinnen und dann durch die Neuwahlen einen Reichstag und einen Landtag zu erhalten, die die vollständige Durchführung seines großen Finanzprogrammes ermöglichen würden.

Für Preußen bestand nun freilich immer noch die Schwierigkeit darin, daß es nicht auf Einnahmen verzichten konnte, bevor Überweisungen in wenigstens gleicher Höhe gesichert erschienen. Bismarck wünschte deshalb, daß die Verminderung der direkten Steuern eine festere Bürgschaft, als sie in der bloßen Regierungserklärung gegeben, erhalte.

> »Ich verstehe unter einer solchen,« schrieb er an v. Bitter, »die Einbringung einer Gesetzvorlage, nach welcher ein bestimmter Teil der Einkommen- und Klassensteuer erlassen und ein entsprechender Teil der Grundsteuer den Korporationen zugewiesen werden soll, und daß diese Erleichterung ipso jure eintreten solle, sobald und insoweit dem Lande vom Reiche mehr Überschüsse als im laufenden Budgetjahre aus indirekten Steuern überwiesen werden«[1]).

Es handelt sich bei Bismarck darum, in klarer und unzweideutiger Weise die Ziele der Reform dem Lande darzulegen und den Reichstag zu der Erklärung zu nötigen, ob er mitwirken wolle, die gesetzlich festgestellte Erleichterung der direkten Steuern durch Neubewilligung indirekter Steuern ins Leben zu rufen.

> »Jedenfalls haben wir dann«, schrieb er, »unsererseits getan, was wir können, um zu verhüten, daß bisher konservative Wahlkreise der Opposition zufallen«[2]).

---

[1]) Schreiben vom 29. August 1880.

[2]) Ebenda.

Gerade die Rücksicht darauf, daß die ländlichen Wähler sich der Opposition zuwenden könnten, ließ den Reichskanzler nur zögernd und mit großer Vorsicht an eine Erhöhung der Branntwein- und der Zuckersteuer, wie sie in Coburg und auch bereits im Reichstag verlangt worden war, herantreten. Nicht nur sollte eine etwaige Erhöhung dieser Abgaben in einer, die Interessen der Landwirtschaft tunlichst schonenden Form gehalten bleiben, sondern auch nur dann vorgeschlagen werden, wenn gleichzeitig andere Steuerquellen, insbesondere die Biersteuer, die Reichsstempelsteuer und die Wehrsteuer, dann aber auch die Tabaksteuer in einem ihrer Ergiebigkeit entsprechenden Maße in Anspruch genommen werden würden.

Der hiernach von Bitter zunächst ausgearbeitete Gesetzentwurf wegen Ergänzung des Gesetzes vom 16. April 1880, betreffend die Verwendung der aus dem Ertrage von Reichssteuern an Preußen zu überweisenden Geldsummen, war dem Kanzler nicht entschieden, vor allem nicht programmatisch genug.

> »Der Entwurf garantiert«, so schrieb er an von Bitter am 29. September aus Friedrichsruh, »nur eine Steuern erleichternde Verwendung für unbestimmte Überschüsse des Reiches, die vielleicht erstrebt und erlangt werden möchten und bietet dafür zugleich ein den meisten Wählern schwer klar zu machendes Rechenexempel, a conto dessen man im Parteikampf verschiedentlich wie bisher behaupten und bestreiten, glauben und bezweifeln kann, was die schließliche Absicht der Regierung ist, und was von ihr zu hoffen steht. Obwohl etwas weitergehend als das Gesetz vom 16. Juli, will der Entwurf doch ebensowenig wie dieses irgendeine definitive Befreiung von direkten Steuerpflichten gesetzlich feststellen, sondern seine guten Wirkungen ohne feste Bezeichnung ihres schließlich erstrebten Umfanges von Jahr zu Jahr faktisch im Maß der Steuerentrichtung empfinden lassen.«

Der Kanzler befürchtete, daß dies nicht von genügender Anziehungskraft sein werde:

> »Soll ein Gesetzentwurf«, schrieb er, »die beabsichtigte Wirkung auf die Wähler haben, so wird sein Kern — vorbehaltlich der allerweitesten Zulassung von Modifikationen — meines Erachtens doch immer etwa so sein müssen:

Überschrift: Gesetz betreffend die Reform der direkten Staatssteuern.

Abschnitt I. Die Grund- und Gebäudesteuer soll den Kommunalverbänden überwiesen werden;

die Klassensteuer soll aufgehoben werden;

die Einkommensteuer soll nach Maßgabe der folgenden Bestimmungen erhoben werden.

Abschnitt II. Die im voraufgehenden Abschnitt angeordnete Reform der direkten Staatssteuern kommt nach Maßgabe der vom Reiche durch die Einführung neuer oder Erhöhung bestehender Steuern zu gewinnenden Mittel wie folgt zur Ausführung.«

von Bitter legte daraufhin einen neuen Gesetzentwurf vor. Hierbei zeigte sich deutlich die Meinungsverschiedenheit zwischen Kanzler und Finanzminister. Für Bismarck kam es in erster Linie auf das Ziel an. Das wollte er, bevor der Reichstag und der preußische Landtag geschlossen wurden, klar und deutlich proklamieren. Die Wege festzulegen, auf welchen man zu diesem Ziel gelangte, das konnte seiner Meinung nach später geschehen. von Bitter hingegen, mehr Zauderer als Draufgänger, wie es sich für einen Finanzminister ziemt, glaubte in ein solches Reformprogramm auch die organische Umgestaltung der beizubehaltenden Steuern aufnehmen zu müssen. Die Reform bestand für ihn nicht bloß im »Steuern erlassen«; er hielt es geradezu für verhängnisvoll, die Abschaffung bestehender Steuern in dem von Bismarck geplanten Umfange zu proklamieren, solange die Bedingungen zur Realisierung noch so wenig gesichert waren. Sein Reformplan bezweckte daher nicht bloß Aufhebung der Klassensteuer, bzw. Verbindung der oberen Klassensteuerstufen mit der Einkommensteuer, sondern zugleich eine Ausdehnung der Einkommensteuer auf juristische Personen, eine schärfere Erfassung der höheren Einkommen durch Höherbelastung fundierter Bezüge als Äquivalent für die Grund- und Gebäudesteuer, die in ermäßigter Quote der Staatskasse verbleiben sollten. Die Reform der Einkommensteuer sollte in sich die Mittel zur Erleichterung der unteren Steuerstufen liefern, vor allem durch stärkere Heranziehung des Renteneinkommens und richtigere Einschätzung. Ebenso sollte eine Reform der Gewerbesteuer, besonders durch höhere Belastung der großen Gewerbebetriebe die Mittel zu Steuererleichterungen für die kleinen Handwerker usw. liefern. Bismarck hingegen wünschte, so bemerkte er ausdrücklich in den Verhandlungen mit Bitter, in erster Linie

»Ersatz direkter Steuern durch indirekte, Verminderung der ersteren, auch für die höher Besteuerten, die zu den indirekten mittelbar oder unmittelbar mehr zahlen als die weniger konsumierenden und kaufenden.«

Es ist nicht zu verkennen, daß hier der weniger Weitgehende der Weitsichtigere war. Bitters Plan enthält die Grundzüge der großen Miquelschen Finanzreform, und er verdient keineswegs das abfällige Urteil, das von Zedlitz-Neukirch über ihn fällt[1]).

Der Gesetzentwurf, der schließlich dem Landtage vorgelegt wurde, entsprach keineswegs völlig den Wünschen Bismarcks. Nur um zu verhüten, daß in der Session 1880/81 gar keine Vorlage gemacht werde, verzichtete der Kanzler auf prinzipiellen Widerspruch. Dazu kam, daß die auswärtigen Angelegenheiten ihn so stark in Anspruch nahmen, daß er der Steuerreform mehr den freien Lauf lassen mußte, als ihm selbst lieb war.

Dieses zweite Verwendungsgesetz machte den Vorschlag, unter Aufrechterhaltung des Gesetzes vom 16. Juli 1880, bezüglich des Ertrags der bestehenden Reichssteuern und Zölle, die aus künftigen Reichssteuerreformen für Preußen verfügbar werdenden Mittel

1. zu einem Drittel
   a) zur Außerhebungsetzung der vier untersten Stufen der Klassensteuer und
   b) zur Überweisung des Restes dieser Steuer an die Kreise, sowie
2. zu zwei Dritteln
   zur Überweisung der Grund- und Gebäudesteuer bis zur Hälfte an die Kreise

unverkürzt zu verwenden.

Der Erlaß der vier unteren Stufen der Klassensteuer sollte den noch nicht steuerfreien Handarbeitern, den kleinen Handwerkern, einem großen Teil des Lehrerpersonals, den Unterbeamten des Reiches, des Staates, der Kommunen und der Eisenbahnen, sowie denjenigen Grundbesitzern, die auf Nebenverdienst durch Arbeit angewiesen sind, zugute kommen. Da der durch den Gesetzentwurf entstehende Bedarf sich auf 65 Millionen Mk. bezifferte — 15 Millionen Mk. zur Ermäßigung der direkten Steuern, 50 Millionen Mk. zur Erleichterung der Kommunallasten —

---

[1]) von Zedlitz-Neukirch, Dreißig Jahre preußischer Finanz- und Steuerpolitik, 1901, S. 28/29 und S. 36.

so war seine Voraussetzung eine Vermehrung der Reichseinnahmen um 110 Millionen Mk.

Statt dessen wurde auf Antrag Richters bei der Budgetberatung der von der Regierung vorgeschlagene einmalige Steuererlaß von drei Monatsraten der Klassensteuer und der fünf unteren Stufen der klassifizierten Einkommensteuer zu einem dauernden gemacht. Bismarck erblickte in diesem Antrag eine geschickte Benutzung der Blöße, welche die Stellung der Regierung darbot, die sich nicht, wie er gewollt hatte, mit hinreichender Entschiedenheit und Klarheit für das erstrebte Ziel der Minderung des direkten Steuerdruckes durch Herstellung indirekter Einnahmen ausgesprochen hatte. Das was er als Wahlprogramm hatte benutzen wollen, hatte die Fortschrittspartei aufgegriffen, so daß es scheinen konnte, als ob die dauernde Erleichterung der direkten Steuerlasten ihr Verdienst sei. Um diesen Eindruck zu verwischen, erklärte Bismarck sofort, daß dieser Antrag den Wünschen der Regierung durchaus entspreche. Er wurde angenommen; doch das Verwendungsgesetz blieb unerledigt.

Die Verhandlungen im Abgeordnetenhause bestätigten im übrigen sowohl Bismarcks Auffassung, daß der Entwurf nicht zugkräftig genug sei, wie auch Bitters Meinung, ein bloßer Steuererlaß sei keine Steuerreform. Von verschiedenen Seiten wurde der Einwand geltend gemacht, daß über so wichtige finanzielle Maßnahmen, wie die Überweisung der Grund- und Gebäudesteuer, Außerhebungsetzung der Klassensteuer usw. sich kaum ein Einverständnis werde erzielen lassen, wenn nicht die in Aussicht genommene Reform der direkten Staatssteuern wenigstens in ihren Grundzügen dargelegt und mit zum Gegenstand der Beratung gemacht werde.

Von den mannigfachen Vorschlägen, die bei der Beratung gemacht wurden, mag die Befürwortung einer Erleichterung der Volksschullasten erwähnt werden; denn dieser Gedanke wurde von der Staatsregierung als Grundlage eines neuen Verwendungsgesetzes in Aussicht genommen.

Bei der Vorbereitung des Etats für 1882/83 zeigte sich, daß der aus dem Reichsstempelgesetz zu erwartende Anteil Preußens durch Erhöhung der Matrikularbeiträge fast völlig aufgezehrt wurde. Es war die Frage, ob man diesen Betrag dennoch nach dem in Aussicht genommenen neuen Verwendungsgesetze oder nach dem in Kraft befindlichen vom 16. Juli 1880 verwenden sollte. Im letzteren Falle bestand die Möglichkeit, den verfüg-

baren Betrag mit Zustimmung der Landesvertretung für Ausgaben des Staatshaushaltes zu verwenden, und das wäre gleichbedeutend gewesen mit der Balanzierung des preußischen Etats. Es ist begreiflich, daß der Finanzminister, der großen Wert darauf legte, nach langer Zeit wieder einmal einen einschließlich aller außerordentlichen produktiven Ausgaben — ausgenommen nur die größeren Eisenbahnbauten — balanzierenden Etat vorlegen zu können, von einem weiteren Steuererlaß abriet. Er schlug vor, die Überweisungen aus der Reichsstempelsteuer zur Deckung außerordentlicher Staatsausgaben zu verwenden. Bestärkt wurde er in seiner Meinung durch die wenig günstige Beurteilung, die die wirtschaftliche Bedeutung des Steuererlasses in beiden Häusern des Landtages gefunden hatte. Bismarck hingegen trat entschieden dafür ein, die aus dem Ertrag der Reichsstempelabgaben an Preußen gelangende Summe zu einem weiteren Steuererlaß und nicht zur Deckung von Staatsausgaben zu verwenden. Das war von seinem Standpunkt aus wohl verständlich; die Nötigung des Reichstags zu Steuerbewilligungen sollte verstärkt, die Opposition vor dem Lande bloßgestellt werden. Nach dem für Bismarck ungünstigen Ausgang der Reichstagswahlen im Herbst 1881 sollte den Wählern vor Beginn des Wahlkampfes in Preußen noch einmal die Absicht der Regierung, Steuerermäßigungen und andere Erleichterungen zu gewähren, unzweifelhaft gemacht werden. Darüber mußten die finanzpolitischen Erwägungen in den Hintergrund treten. Die Etataufstellung wurde denn auch im Sinne Bismarcks vorgenommen.

Damit war aber noch nicht entschieden, ob ein neues Verwendungsgesetz vorgelegt werden sollte. Dazu kam noch ein Weiteres. Die vom Finanzminister vorgesehene teilweise Aufbesserung der Beamtenbesoldungen im Betrage von $2^1/_2$ Millionen Mk. war vom Staatsministerium abgelehnt und statt dessen die etwa 20 Millionen Mk. erfordernde durchgreifende Erhöhung sämtlicher Beamtenbesoldungen ausgesprochen worden. Hierzu aber fehlten gänzlich die Mittel. Es wurde deshalb vorgeschlagen, zu diesem Zwecke die aus weiteren Reichssteuerreformen zu erwartenden Mittel in Anspruch zu nehmen, d. h. in das in Aussicht genommene Verwendungsgesetz sollte noch ein dritter Verwendungszweck aufgenommen werden. Das geschah denn auch.

Das neue Verwendungsgesetz, das dem Landtag am 16. März 1882 vorgelegt wurde, bestimmte, daß die aus den Zöllen,

der Tabaksteuer, sowie den Reichsstempelabgaben und infolge der ferneren Einführung oder Erhöhung bestehender Reichssteuern an Preußen gelangenden Geldsummen verwendet werden sollten: zunächst wie bisher zur Außerhebungsetzung der vier unteren Stufen der Klassensteuer; der nach Absetzung des hierzu erforderlichen Betrages verbleibende Rest sollte verwendet werden:

a) zur Hälfte — bis auf die Höhe der durch eigene Einnahmen nicht gedeckten persönlichen Unterhaltungskosten der Volksschulen — behufs Erleichterung der Volksschullasten, insbesondere zur Beseitigung der Schulgelderhebung;
b) zu einem Viertel — bis auf die Höhe der Hälfte des etatmäßigen Sollbetrags der Grund- und Gebäudesteuer — behufs Erleichterung der Kommunallasten;
c) zu einem Viertel bis zum Höchstbetrage von 25 Millionen Mk. zur Aufbesserung der Beamtenbesoldungen[1]).

Der Bedarf, den hiernach das Reich an neuen Steuern bewilligen sollte, stellte sich auf 188 Millionen Mk.

Man kann nicht gerade sagen, daß die Vorlage anschaulich und einfach die Ziele der Regierung den Wählern klarmachte. Die Regierung selbst wagte auch für die Vorlage kein günstiges Schicksal zu hoffen. Bismarck befürwortete die Einbringung nur, weil er trotz der voraussichtlichen Erfolglosigkeit von ihr eine der Einführung des Tabakmonopols günstige Stimmung erwartete. Er wollte sie benutzen, um nochmals öffentlich »dem künstlich genährten Mißtrauen«, mit welchem die Bewilligung von Reichsmitteln zu Landeszwecken zu kämpfen hatte, entgegenzutreten.

Der Gesetzentwurf erlitt denn auch das Schicksal seines Vorgängers. Es blieb somit alles beim alten. Der Reichstag konnte nach wie vor erklären, keine neuen Einnahmen bewilligen zu wollen, weil nicht feststehe, was die Landesregierungen mit dem Ertrage tun würden, während der Landtag auf alte Einnahmen nicht verzichten wollte, solange neue nicht bewilligt waren. Bismarck hatte dieses Hindernis schon lange erkannt:

> »Wir müssen,« schrieb er schon im Herbst 1880 an den Chef der Reichskanzlei, »uns einen Ausweg aus diesem circulus vitiosus durch einen entschlossenen Verzicht auf bestehende Einnahmen verschaffen, ohne uns durch den Zweifel über den notwendigen Ersatz beirren zu lassen. Die Staatskasse eines Landes mit geordneten Finanzen

[1]) Drucks. des preuß. Abgeordnetenhauses, 1882, Nr. 135.

unterliegt absolut dem Gesetze des horror vacui, und die Lücke, welche drückende Steuern lassen, wird sich ohne bedenklichen Verzug wieder ausfüllen, gleichviel wie«[1]).

Soweit wie hier vorgeschlagen, ging nun freilich der vierte Verwendungsgesetzentwurf, der am 27. November 1882 vorgelegt wurde, nicht. Er schlug vielmehr — »bis die Überweisungen von Reichseinnahmen die erforderliche Höhe erreicht haben werden« — zur Deckung des Ausfalls der beabsichtigten völligen Aufhebung der vier unteren Stufen der Klassensteuer (d. h. bis 1200 Mk.) die Einführung einer provisorischen Abgabe vom Vertrieb geistiger Getränke und von Tabakfabrikaten vor.

Die Vorlage wurde von dem Nachfolger Bitters, von Scholz, vertreten, von dem Zedlitz-Neukirch sagt, daß er, »selbst unter Verzicht auf die eigene richtige Ansicht und auf die Gefahr einer Schädigung seines Rufes als Finanzmann und Gesetzgeber, sich mit der Rolle des treuen, jederzeit zuverlässigen Gehilfen des großen Staatsmannes beschieden hat«[2]). Die beiden Lizenzsteuern wurden glatt abgelehnt. Dementsprechend kam es mit Gesetz vom 26. März 1883 nur zur Aufhebung der beiden unteren Stufen der Klassensteuer (d. h. bis 900 Mk.) unter Einschränkung der Steuererlasse vom 10. März 1881 auf den Rest der Klassensteuerstufen mit drei, auf die erste Einkommensteuerstufe mit zwei und auf die zweite Einkommensteuerstufe mit einer Monatsrate. Eine gleichzeitig beschlossene Resolution verlangte eine organische Steuerreform mit höherer Besteuerung des Einkommens aus Kapitalvermögen unter Entlastung des Arbeitseinkommens bis 6000 Mk. und Einführung der Deklarationspflicht. Mit diesem Beschluß stellte das Abgeordnetenhaus sich dem weiteren Abbruch der direkten Steuern nochmals entschieden und mit Erfolg entgegen.

Es war das letztemal, daß der Versuch gemacht wurde, die preußische Steuerpolitik den Zielen der Reichsfinanzpolitik unterzuordnen. Alle Verwendungsgesetzentwürfe hatten nur Mittel sein sollen, zu Steuerbewilligungen im Reiche zu gelangen. Jede Ablehnung gab nur den Anstoß, die Ziele noch weiter zu stecken. Anfänglich war es nur auf Beseitigung gewisser drückender Steuern in Staat und Gemeinde abgesehen. Dann wurden die Erleichterung der Volksschullasten und die Erhöhung der Beamtenbesoldung in die Zwecke der Steuerreform einbezogen,

---

[1]) Schreiben vom 11. November 1880.

[2]) a. a. O., S. 36.

und schließlich wurde auch noch als Ziel die Errichtung einer Alters- und Invalidenversorgungsanstalt hingestellt, die den Gemeinden einen großen Teil ihrer Armenlasten abnehmen sollte[1]).

Die Verwerfung des letzten Gesetzentwurfes bedeutet eine Wendung in der Geschichte der preußischen Steuerpolitik. Wenn auch der Finanzminister erklärt hatte, er vermöge in den direkten Steuern das Rückgrat des preußischen Staatshaushaltes nicht zu erblicken, die Volksvertretung hatte allen Verlockungen zum Trotz nachdrücklich bekundet, daß sie die Fortbildung des Systems der direkten Steuern wünsche, so daß schließlich auch die Regierung ihre Zustimmung gab. Noch einmal versuchte von Scholz Stimmung für ein Verwendungsprogramm zu machen, als er in der Etatrede von 1886 für das Branntweinmonopol eintrat. Für den Fall der Annahme des Monopols mit einer Vermehrung der Reichseinnahmen von wenigstens 300 Millionen Mk. stellte er eine Erhöhung der Beamtengehälter, Überweisung der ganzen Grund- und Gebäudesteuer an die Kommunalverbände, Übernahme der Hälfte der Schullasten auf den Staat, sowie Einführung einer einheitlichen, den Satz von 3 Prozent auch für fundiertes Einkommen nicht übersteigenden Einkommensteuer in Aussicht. Doch auch das verfing nicht. Die Reform der direkten Steuern in Preußen mußte in Angriff genommen werden, wenn ihre großzügige Ausführung sich auch noch bis nach Bismarcks Abgang verzögerte.

Achtzehntes Kapitel.

Die weiteren Versuche zur Verwirklichung des Bismarckschen Finanzprogrammes.

Die finanzpolitische Tragweite der Reform von 1879 war nicht minder groß als ihre wirtschaftliche; freilich in ganz anderem Sinne, als es den ihr gesetzten Zielen entsprach. Mit einem gewissen Optimismus hatten diejenigen, für die »nationalökonomische Erwägungen leichter wogen als die politische Notwendigkeit der Kräftigung des Reichshaushaltes« (Treitschke), geglaubt, daß die unerfreuliche Form der neuen finanziellen Verkettung von Reich und Einzelstaaten dem sachlichen Erfolge der Finanzreform keinen Abbruch tun werde. Ihre Täuschung sollte bald offenbar werden. Während das Reich in der Folgezeit jahrelang die Einzelstaaten aus den steigenden Erträgen der durch die Franckensteinsche Klausel gebundenen Finanzquellen freigebig versorgte, ward es

[1]) Bismarck im Reichstag, Rede vom 28. März 1881, Sten. Ber., S. 560.

selbst infolge der durch dieses System geförderten, bewußten Niedrighaltung der Matrikularbeiträge gezwungen, in einem Umfange zu Anleihen zu greifen, der mit den Grundsätzen gesunder Finanzpolitik ganz unvereinbar war. Vorerst hörten freilich die Herauszahlungen der Einzelstaaten an das Reich, obwohl sie für 1879 8 Millionen, 1880 schon 38 Millionen und 1881 gar 68 Millionen Mk. überwiesen erhielten, noch nicht auf. Insgesamt hatten die Gliedstaaten innerhalb der vier Jahre 1879 bis 1882 an ungedeckten Matrikularbeiträgen, ausschließlich der Beträge, welche von einzelnen Staaten für die nicht allen Staaten gemeinsamen Einnahmen gezahlt wurden, noch rund 109,5 Millionen Mk. zu entrichten. Das war wesentlich weniger, als in den früheren Jahren, aber es reichte doch nicht entfernt zur Verwirklichung der Bismarckschen Reformziele aus.

In der Reichstagsession 1879/80 war die Regierung trotz aller Bemühungen keinen Schritt auf dem Wege der Finanzreform weiter gekommen. Die Vorlage wegen Erhöhung der Brausteuer, sowie diejenige wegen Einführung von Reichsstempelabgaben waren, wie erwähnt, im Reichstag, die Wehrsteuervorlage im Bundesrat unerledigt geblieben. Sie wurden deshalb im folgenden Jahre, von einer kurzen, aber programmatischen Denkschrift begleitet, dem Reichstage zusammen vorgelegt. Alle drei Vorlagen hatten den gemeinsamen Zweck, den Einzelstaaten ausreichende Mittel zur Durchführung der angeblich dringlichen Landes- und Gemeindesteuerreformen zur Verfügung zu stellen. Deshalb waren sie mit der Franckensteinschen Klausel analogen Bestimmungen versehen; genauer gesagt, der ganze Ertrag der Reichsstempelabgaben und der Wehrsteuer, sowie die Hälfte des Ertrages der Brausteuer sollte den Einzelstaaten nach Maßgabe ihrer Matrikularbeitragspflicht zugewiesen werden.

Die die Vorlage begleitende Denkschrift ist in ihrem Entwurf, wie naheliegend, nicht von Bismarck selbst verfaßt worden, sie ist aber von ihm so oft und gründlich redigiert worden, daß sie als des Kanzlers Werk mit vollem Recht bezeichnet werden darf. So wurde sie auch von der Presse angesehen; so nahm sie der Reichstag auf, und Bismarck zögerte nicht, sich voll und ganz zu ihr zu bekennen[1]). Inhaltlich ist die Denkschrift sehr allgemein gehalten, aber darin liegt gerade ihre Stärke. Es sind die Fundamentalsätze des Bismarckschen Finanzprogrammes, die sie zu beweisen sucht. Im Vordergrund steht natürlich die Befür-

[1]) Vergl. Reichstagssitzung vom 28. März 1881.

wortung der indirekten Steuern, die mit teils treffenden, teils bestechenden Argumenten in geradezu glänzender Prägnanz erfolgt. Wie zugespitzt auf gewisse populäre Steuerprinzipien werden ihnen nachgerühmt: bequeme Erhebungsweise, keine Pfändungen, Selbstbestimmung des Steuerzahlers bezüglich der Zeit und des Maßes der Besteuerung, weitgehende Überwälzungsmöglichkeit, sogar auf das Ausland usw. Mit Schäffle wird die indirekte Besteuerung als eines »der wichtigsten Bindemittel für die Bundesgemeinschaft« gepriesen. Demgegenüber konnte freilich die Kölnische Zeitung die nicht unberechtigte Frage aufwerfen, ob nicht eine Reichseinkommensteuer für die nationale Einheit eine noch weit stärkere Klammer sei?[1]).

Hinsichtlich der direkten Steuern wurde in der Denkschrift behauptet, daß allen ihren Vorzügen höchstens ein theoretischer Wert beizumessen sei, und ihre Verurteilung wäre wahrscheinlich noch schärfer ausgefallen, wenn nicht eine direkte Steuer, die Wehrsteuer, in dem dem Reichstag dargebotenen Strauß enthalten gewesen wäre. Gleichzeitig kehrte natürlich die Behauptung wieder,

> »daß die Quelle direkter Steuerbelastung im Reiche nicht nur für Staatszwecke, sondern auch für Stadt-, Provinzial-, Kreis-, Kirchen- und andere Verbände in höchst vielseitiger und schwer belastender, in erschöpfender Weise in Anspruch genommen ist«[2]).

Doch wurde von einer ziffermäßigen Belegung dieser Behauptung, da sie »für den Ausdruck allgemein geteilter Überzeugung gelten« dürfte, abgesehen. Das war nun aber keineswegs der Fall. Die Kölnische Zeitung erklärte vielmehr — und sie befand sich hierbei wohl im Einverständnis mit dem preußischen Finanzminister —:

> »Im preußischen Staat haben die direkten Steuern nicht eine Höhe erreicht, die berechtigt, Klagen zu erheben; was zur Klage drängt und was dazu berechtigt, ist lediglich die Art der Veranlagung, die durch sie herbeigeführte Ungerechtigkeit und Ungleichheit der Belastung. Der Einzelne beschwert sich weniger darüber, daß er in seinem Einkommen zu hoch betroffen sei, wohl aber und wie die Erbschaftsregulierungen häufig genug erweisen, allzu oft mit nur zu gutem Grunde über die geringere Einschätzung des Einkommens seiner Nachbarn«[3]).

---

[1]) Kölnische Zeitung vom 21. März 1881, Morgenblatt.

[2]) Denkschrift, Drucks. Nr. 57, 4. Leg.-Per., IV. Sess. 1881, S. 285.

[3]) Kölnische Zeitung vom 20. April 1881, Nr. 109, 1. Blatt.

In den übrigen Staaten aber konnte von einer übermäßigen Anspannung der direkten Staatssteuern noch viel weniger die Rede sein als in Preußen.

Der Ertrag der Steuervorlagen war auf rund 58 Millionen Mk. veranschlagt. Davon entfiel auf die Erhöhung der Brausteuer bei einem Satze von 4 Mk. für den Hektoliter Malz — die Änderung der Besteuerungsform war, wie erwähnt, wiederum vorgeschlagen — ein Mehrertrag von 17 bis 18 Millionen Mk. Die Stempelsteuervorlage bedachte Schlußnoten und Rechnungen über Effekten und Waren, Lombarddarlehen, Quittungen, Schecks, Giroanweisungen und Lotterielose, sowie die Begebung von Aktien und Wertpapieren teils mit fixen, teils mit prozentualen Abgaben. Der Gesamtbetrag war auf 20 Millionen Mk. geschätzt.

Der Ertrag der amtlich sogenannten Besteuerung der zum Militärdienst nicht herangezogenen Wehrpflichtigen, die als Kopfsteuer in Verbindung mit einem Zuschlag zur Einkommensteuer gedacht war, wurde auf 20 Millionen Mk. im Beharrungszustand geschätzt.

Im großen und ganzen war das Schicksal dieser Vorlagen eigentlich schon entschieden, als der Reichstag in die erste Beratung eintrat; denn inzwischen war in Preußen jene zweite Verwendungsgesetzvorlage abgelehnt worden, die den Zusammenhang zwischen Geldbewilligung im Reiche und Geldverwendung in den Einzelstaaten wenigstens für den größten Gliedstaat, dessen Budgetrecht nach der Meinung der Reichstagsmehrheit — abgesehen von den beiden Mecklenburg — am meisten zu wünschen übrig ließ, sicher stellen sollte.

Bier- und Tabaksteuervorlagen, bei denen jeder Wähler sozusagen Interessent ist, haben im Reichstage nie eine günstige Stimmung gefunden. Das zeigte sich auch jetzt wieder bei der geplanten Brausteuererhöhung. Begründet wurde die Ablehnung außer mit den allgemeinen Einwänden gegen die Bismarcksche Steuerpolitik überhaupt, mit dem Hinweis auf die Schonung des Branntweins. Es ist schon erwähnt worden, daß Bismarck gegen eine Erhöhung der Branntweinsteuer, die damals schon recht reformbedürftig war, mancherlei Bedenken hatte. Das bekannte er jetzt auch im Reichstage[1]). Die Brausteuervorlage aber ging wieder zurück zu den Akten des Bundesrats.

Der Wehrsteuervorlage ging es nicht besser, obschon

---

[1]) Reichstagsrede vom 28. März 1881.

diese Steuer bereits damals recht volkstümlich war, sofern dieser Ausdruck bei Steuern überhaupt gestattet ist. Wenn sie dennoch nicht angenommen wurde, so ist das heute fast unbegreiflich. Es erklärt sich nur daraus, daß der gute deutsche Idealismus dem praktischen Menschenverstand, selbst sonst so einsichtiger Köpfe wie Treitschke, einen Streich spielte. So erhielten die Gegner der Bismarckschen Steuerpolitik, die sie mit dem billigen Schlagwort »Krüppelsteuer«, das ja auch in anderen Staaten — tassa dei gobi, sagt der Italiener — gebraucht wird, zu brandmarken versuchten, hinlänglich Zuzug. Bemerkenswert ist noch, daß bei der Beratung der Wehrsteuer im Bundesrate der Standpunkt vertreten wurde, die direkten Steuern müßten den Einzelstaaten vorbehalten bleiben. Das Königreich Sachsen, dessen direkte Steuern damals besser ausgebildet waren, als die aller anderen Staaten, machte ihn, wie schon 1878 bei der Erörterung der Frage der Einführung einer Spezialgewerbesteuer, geltend. Es konnte jedoch für seine Meinung nur noch drei Bundesratsstimmen gewinnen. Erst mit der weiteren Ausbildung der einzelstaatlichen direkten Steuern wuchs im Bundesrat der Widerspruch gegen die Übernahme solcher Steuern auf das Reich.

Nur der Versuch, von dem Giftbaum Börse goldenen Honig für die Reichskasse zu sammeln, hatte mehr Erfolg als früher. Freilich mußte das Stempelsteuerschifflein noch viel Ballast abgeben, ehe es alle von rechts und links drohenden Klippen umschiffen konnte. Der Stempel auf Quittungen, Schecks und Giroanweisungen wurde abgelehnt; die Umsatzsteuer teils ermäßigt, teils erhöht, und nur die Besteuerung der Lotterielose fand widerspruchslose Annahme. Doch waren es keine finanziellen Gründe, die dieser Vorlage ein besseres Schicksal wie den beiden anderen Entwürfen verschafften. Wie immer, wenn es Bismarck gelang, ein Stück seines Finanzprogrammes durchzusetzen, waren es weit mehr wirtschaftliche als finanzpolitische Beweggründe — die Tendenzen gewisser Interessengruppen — die ihn im Reichstag Zustimmung finden ließen.

Der alte Streit über die Börse war mit der Annahme dieser Vorlage nicht beigelegt. Als sich zeigte, daß der auf 12 Millionen Mk. veranschlagte Ertrag des Schlußnotenstempels sich nur auf 3 bis 4 Millionen Mk. belief, entbrannte er wieder. Schon im nächsten Jahre forderte der Reichstag eine Erhöhung der Börsensteuer, doch brachte die Regierung den verlangten Entwurf erst 1884 ein[1]).

---

[1]) Drucks. Nr. 158, 5. Leg.-Per., IV. Sess., 1884.

Preußen hatte dazu die Initiative im Bundesrat ergriffen. Dieser nahm den vom Finanzminister Scholz ausgearbeiteten Gesetzentwurf behufs Abänderung des Reichsstempelgesetzes, bei dem es sich in Wirklichkeit um eine förmliche Geschäfts- und Umsatzsteuer handelte, nur nach den wesentlich gemilderten Anträgen seiner Ausschüsse an. Der an den Reichstag gelangende Entwurf konnte, da die Legislaturperiode zu Ende ging, nicht mehr erledigt werden.

Im nächsten Jahre wurden zwei ähnliche Vorschläge von Reichstagsabgeordneten eingebracht[1]. Beide, den von Wedell-Malchowschen und den Öchelhäuserschen (Arnsperger) Entwurf verwies der Reichstag an eine Kommission. Aus den Arbeiten dieser und den Beratungen des Reichstages entstand dann ein Gesetzentwurf, dem der Bundesrat seine Zustimmung erteilte. So kam es, daß erst 1885 die schon kurz nach dem Inkrafttreten des ersten deutschen Börsengesetzes geforderte Novelle zu demselben zustande kam.

Auch sie, auf die selbstverständlich die Franckensteinsche Klausel wiederum Anwendung fand, ist finanziell nicht von erheblicher Bedeutung gewesen.

Inzwischen war nach vielem Drängen des Kanzlers sein Lieblingsprojekt, die Tabakmonopolvorlage, anfang 1882 fertiggestellt worden. Schon während der Wahlen hatte Bismarck durch Adolph Wagner erklären lassen, daß er die Monopolvorlage zwecks Durchführung der Arbeiterversicherung einzubringen gedenke. Aber die Wahlparole vom »Patrimonium der Enterbten« war die beste Waffe der Gegner. Das Plebiszit fiel gegen den Kanzler aus.

Der Ausfall der Wahlen bestätigte, daß die öffentliche Meinung vom Tabakmonopol nichts wissen wollte. Die Ablehnung war begreiflich. Seit fast vier Jahren zog sich nun schon der Kampf um das Steuer- und Wirtschaftsprogramm des Kanzlers hin. So oft Reichstag oder Landtag eine Vorlage verwarfen, so oft hatte Bismarck mit neuen und noch weitergehenden Entwürfen geantwortet. Und jedesmal wurde die ganze amtliche und halbamtliche Presse dafür in Bewegung gesetzt. Die damit unvermeidlich verknüpfte, fortgesetzte Beunruhigung des Erwerbslebens hatte weite Kreise verstimmt und mißtrauisch gemacht. Hatte doch das Stöckersche Organ, der Staatssozialist, kurz vor den Wahlen neben dem Tabakmonopol auch noch die Verstaatlichung des Getreidehandels empfohlen.

[1]) Drucks. Nr. 25 u. 122, 1884/85.

Obwohl somit von vornherein wenig Aussicht auf Annahme des Tabakmonopols im Reichstag vorhanden war — war doch inzwischen auch der dritte Verwendungsgesetzentwurf im preußischen Landtag abgelehnt worden — brachte Bismarck »im Vertrauen auf die siegende Gewalt des richtigen und notwendigen Gedankens, der dem Unternehmer der deutschen Steuerreform zugrunde liegt« (Denkschrift) die Vorlage ein. Der ganze Reinertrag des Monopols sollte im Gegensatz zu der erwähnten Wahlparole den Einzelstaaten überwiesen werden. Dennoch fand die Vorlage bereits im Bundesrat eine Reihe von Gegnern. Von den größeren Staaten stimmte — abgesehen natürlich von Preußen — nur Württemberg zu. Bayern, Baden, Sachsen, Hessen lehnten die Vorlage ab. Sie wurde nur mit 36 gegen 22 Stimmen im Bundesrat angenommen. Es waren neben Preußen die kleineren Staaten, soweit sie nicht Tabakindustrie aufwiesen, wie z. B. Reuß j. L., die der Vorlage zu einer Mehrheit verhalfen. Ihre Zustimmung war wesentlich dadurch bedingt, daß der Ertrag nach Maßgabe der Matrikularbevölkerung verteilt werden sollte. Einzelne Bundesregierungen machten ihre Zustimmung zum Entwurfe sogar ausdrücklich von der Aufnahme des Überweisungsparagraphen abhängig.

Die Motive veranschlagten den Reinertrag auf 165,5 Millionen Mk. Die Regelung des einheimischen Tabakbaues war den Landesregierungen überlassen. Die Fabrikation hingegen und die Tabakeinfuhr, sowie die Oberleitung der Monopolverwaltung sollten Reichsangelegenheit sein. Den Tabakfabrikanten, den Händlern mit Rohtabak oder Tabakfabrikaten, sowie dem technisch gebildeten Hilfspersonal und den technisch gebildeten Tabakarbeitern sollte bei Einführung des Monopols für die dadurch entstehenden Vermögensnachteile eine Entschädigung gewährt werden. Insgesamt war zur Ablösung der Privatindustrie die bescheidene Summe von 234 Millionen Mk. ausgeworfen. Die Konsumenten versuchte man, wie bei früheren Zoll- und Steuervorlagen, mit der Behauptung zu beschwichtigen, daß die großen Einnahmen ohne fühlbare Belastung für sie durch billigere Fabrikation, Einheimsung der Zwischengewinne u. dergl. erzielt werden würden. Für alle weiteren Einzelheiten muß auf die Erläuterungen zur Vorlage selbst verwiesen werden.

Zunächst rührten sich die einzelnen Landtage gegen das Monopol. In der hessischen Abgeordnetenkammer wurde am 17. Februar 1882 ein Antrag angenommen:

> die Regierung wolle gegen die Einführung des Tabakmonopols wirken.

Am gleichen Tage fand ein ähnlicher Antrag in der Abgeordnetenkammer des Königreichs Sachsen Annahme. In der bayrischen Kammer der Abgeordneten wurde der Antrag des Abgeordneten Schels: Seine Majestät den König zu bitten, die bayrischen Bundesratsbevollmächtigten dahin zu instruieren, daß sie einem auf Einführung des Tabakmonopols abzielenden Gesetz nicht zustimmen — zum Überfluß noch mit einer gehässigen Denunziation der Minister nach oben und ihrer Verdächtigung nach unten verknüpft. Sie gäben, so wurde der Antrag begründet, ein Hoheitsrecht nach dem andern preis und unterstützten das Streben nach dem Einheitsstaat. Der Antrag wurde mit 95 gegen 43 Stimmen angenommen. Die Kammer der Reichsräte trat diesem Beschlusse allerdings nicht bei[1]).

Im Reichstag war es neben der Linken in erster Linie das Zentrum unter der Führung Windthorsts, das entschieden gegen das Monopol auftrat. Neben wirtschaftlichen wurden mit noch fast größerem Nachdruck politische Motive für die Ablehnung geltend gemacht. Die 30000 Tabakverkaufsstellen, so hieß es, würden ebenso viele »Wahl- und Wühlbureaus« werden. Der ersten Lesung konnte Bismarck krankheitshalber nicht beiwohnen. Die zweite eröffnete er, ohne den Kommissionsbericht abzuwarten, mit einer mehrstündigen Rede, in der er allerdings selbst zugab, keine Hoffnung auf Durchführung des Monopols mehr zu haben. Treitschke schwang sich noch zu einer glänzenden Verteidigungsrede des Monopols auf, aber Richter und Bamberger, welch jedem Bismarck unmittelbar antwortete, und Windthorst ließen nicht nach mit ihrer vernichtenden Kritik. Das Endergebnis war die Ablehnung des Tabakmonopols mit überwältigender Mehrheit — 277 zu 43 Stimmen.

Die nach der ersten Lesung eingesetzte Kommission hatte außer der Ablehnung des Antrags eine Resolution beantragt, welche sich gegen jede weitere Belastung und Beunruhigung der Tabakindustrie und indirekt überhaupt gegen alle weiteren Steuervorlagen aussprach. Durch einen Antrag Bennigsens, den dieser mit einer großen Rede über die wirklichen Bedürfnisse in Preußen und im Reiche, sowie gegen die überstürzenden Tendenzen des Kanzlers begründete, wurde die Resolution soweit gemildert, daß sie sich nur gegen jede weitere Belastung der Tabakindustrie aussprach[2]). Die Monopolfrage, die so lange die Öffentlichkeit in

[1]) Verhandlungen der Kammer der Reichsräte 1882, S. 692—736.

[2]) Drucks. Nr. 35 u. 55, 5. Leg.-Per., II. Sess., 1882.

Spannung gehalten hatte, war damit erledigt. Des Kanzlers Finanzprogramm aber hatte einen tödlichen Stoß erhalten, wenn es auch erst einige Jahre später endgültig zu Grabe getragen werden sollte.

Nachdem im folgenden Jahre im preußischen Abgeordnetenhause das vierte Verwendungsgesetz und damit die Lizenzsteuern auf Tabak und Branntwein abgelehnt worden waren, schien Bismarck vorerst keine Neigung mehr zu haben, mit neuen Steuervorlagen an die Parlamente heranzutreten. Nur kleinere Zollvorlagen, von denen eine geringe Einnahmevermehrung zu erwarten war, gelangten an den Reichstag. Es kam hierzu, daß vom Jahre 1883 an die Überweisungen die Matrikularbeiträge auf eine Reihe von Jahren dauernd überstiegen. In dem gleichen Jahre konnten die Einzelstaaten nach längerer Zeit alle ihren Haushaltsvoranschlag ohne Fehlbetrag aufstellen. Gleichzeitig beschäftigte den Kanzler die Sozialgesetzgebung, die in der inneren Politik seine Kräfte stark in Anspruch nahm. Entscheidend jedoch war wohl, daß von dem im Herbst 1884 gewählten Reichstag »sachliche Steuerbewilligungen« noch weniger zu erwarten waren, wie von dem vorhergehenden. Ohne Zoll- und Steuerliebesgaben war keine Mehrheit für Finanzvorlagen zu finden.

Regierung und Öffentlichkeit beschäftigten sich in dieser Zeit vornehmlich mit der Reform der Zuckersteuer, die noch immer in der rohen Form der Rübensteuer nach den Sätzen des Gesetzes von 1869 erhoben wurde, obwohl die Ausbeute sich seither um mehr als 30% verbessert hatte. Infolgedessen waren die Steuereinnahmen verhältnismäßig geringer geworden, während die Ausfuhrvergütungen im gleichen Maße gestiegen waren. Sie hatten sich, freilich nicht nur in Deutschland, zu einer ungewöhnlich hohen Exportprämie entwickelt, die den Reinertrag der Steuer außerordentlich schmälerte. Von 46,1 Millionen Mk. im Jahre 1882 sank der Ertrag der Rübensteuer 1887 auf 15,3 und auf 8,8 Millionen Mk. im Jahre 1888[1]). Es kam aber, abgesehen von dem unbedeutenden Gesetzentwurf betreffend die Steuervergütung für Zucker[2]), erst Ende des Jahres 1885 zu einer Reformvorlage, die jedoch in der vom Reichstag verabschiedeten Form die Zustimmung des Bundesrates nicht erhielt.

Eine neue Vorlage, die noch in derselben Session, im Mai

---

[1]) 1881 betrugen die Einnahmen sogar 70,7 Millionen Mk., doch gestatten sie infolge Änderung des Termins für die Einlösung der Ausfuhranerkenntnisse keinen Vergleich.

[2]) Gesetz vom 7. Juli 1883.

1886, dem Reichstag unterbreitet wurde, begnügte sich mit einer Erhöhung der Materialsteuer um nur 10 Pfg. für 100 kg Rüben und einer geringen Ermäßigung der Ausfuhrvergütung. Der Reichstag nahm den Gesetzentwurf an, obwohl damit eigentlich nur der alte Zustand aufs neue sanktioniert war. Das zeigte sich denn auch schon bald darin, daß die bisherigen Mängel der Zuckersteuergesetzgebung in den folgenden Jahren nur noch fühlbarer wurden. Trotz der Erhöhung des Steuersatzes wurden die Einnahmen noch geringer. Den Anstoß zu einer grundsätzlichen Reform gab dann der Mehrbedarf der neuen Militärvorlage.

Der Gesetzentwurf[1]), der der Ertragsverminderung der Zuckersteuer endlich einen Riegel vorschieben sollte, schlug an Stelle der alten Materialsteuer ein kombiniertes Steuersystem vor, nämlich eine Rübensteuer von 1 Mk. für 100 kg roher Rüben und eine Verbrauchsabgabe oder Fabrikatsteuer von 10 Mk. für 100 kg Rohzucker. Der Reichstag erhöhte diesen Satz auf 12 Mk. und ermäßigte die Rübensteuer auf 80 Pfg., was zweifellos eine Verbesserung des Gesetzentwurfs bedeutete. Die Ausfuhrvergütung wurde so bemessen, daß immer noch eine Prämie von 2 bis 2,50 Mk. bestehen blieb. Das Gesetz bedeutete vom volkswirtschaftlichen wie vom finanziellen Standpunkt einen Fortschritt. Wenn auch die Ausfuhrvergütung sich mit Rücksicht auf die Steuersysteme und die Exportpolitik anderer Staaten nicht ganz beseitigen ließ, so war sie doch in ihrer Wirkung auf die Finanzen des Reiches eingeengt, während gleichzeitig die Einführung der Fabrikatsteuer gewisse durch die Rohstoffsteuer hervorgerufene unwirtschaftliche Produktionsweisen einschränkte.

Die Zuckersteuer war kein Glied des Bismarckschen Finanzprogrammes. Sie konnte es schon deshalb nicht sein, weil es hier zunächst galt, nicht große Mehrerträge zu erzielen, sondern eine schon dem Versiegen nahe Einnahmequelle in ihrer alten Stärke wieder zu erschließen. Anders stand es mit der Branntweinsteuer. Die bei der Denaturierung und beim Export gewährten Vergütungssätze entsprachen zwar auch nicht der wirklichen Ausbeute, sie hatten aber doch nicht zu einem solch starken Rückgang des Ertrages geführt wie bei der Zuckersteuer. Waren die Erträge der Zuckersteuer in allen zuckerproduzierenden Ländern verhältnismäßig gering, so lehrte ein Blick auf das Ausland, daß der Branntwein eine außerordentlich ergiebige Einnahmequelle hätte

[1]) Drucks. Nr. 146, 7. Leg.-Per., I. Sess., 1887.

sein können. Es lag nahe, sie zu einem letzten Versuch zur Verwirklichung des Bismarckschen Finanzprogrammes zu benutzen.

Den Anlaß gab, wie immer, die Finanzlage der Einzelstaaten. Nach einer einmaligen Nettoüberweisung von 41 Millionen Mk. im Jahre 1884 war der Ertrag der effektiven Überweisungen auf 13 Millionen Mk. gesunken. Eine Mehrzahl von Einzelstaaten sah sich vor ein Defizit in ihrem Landeshaushalt gestellt, und wieder richteten sich ihre Blicke auf das Reich, unter dessen Schloß und Riegel gerade die wertvollsten, weil leicht ertragreich zu gestaltenden Einnahmequellen sich befanden. Preußen, dessen Etat schon seit einem Jahrzehnt mit einem Defizit zu kämpfen hatte, brachte im Bundesrat einen Antrag auf Einführung des Branntweinmonopols ein. Wie bei dem Gesetzentwurf über das Tabakmonopol erklärte sich die bayrische Abgeordnetenkammer schon kurz nach dem Bekanntwerden der Vorlage gegen das Monopol. Die bayrische Regierung stimmte dennoch, wie alle größeren Bundesstaaten, für die Vorlage, die im Bundesrat im wesentlichen nach dem preußischen Antrage Annahme fand.

Im März 1886 kam sie im Reichstage zur Behandlung. Nach dem Gesetzentwurf sollte die Herstellung des rohen Branntweins unter gleichzeitiger Kontingentierung der Produktion der privaten Tätigkeit überlassen bleiben, während »der Bezug sämtlichen inländischen rohen Branntweins von den Herstellern, der Bezug von Branntwein aller Art aus dem Auslande, die Reinigung des Branntweins und dessen weitere Verarbeitung zu alkoholischen Getränken, sowie der weitere Verkauf von Branntwein aller Art« ausschließlich dem Reiche vorbehalten blieb. Die zur Durchführung notwendige Entschädigungssumme wurde auf 540 Millionen geschätzt, die einmaligen Ausgaben zur Einrichtung des Monopols auf 180,5 Millionen. Die Bruttoeinnahmen wurden auf 668,7 Millionen veranschlagt und der Reinertrag auf 303 Millionen. Letzterer sollte nach Amortisation der zu einmaligen Ausgaben aufzuwendenden 720,5 Millionen auf 335 Millionen — etwa das Sechsfache des bisherigen Ertrags der Branntweinsteuer — steigen.

Begründet wurde die Vorlage mit ihrem finanziellen Ertrag, der den bedrängten Einzelstaaten zugute kommen sollte, mit der Notwendigkeit der Unterstützung der Landwirtschaft und endlich auch mit der Absicht einer Bekämpfung des übermäßigen Branntweingenusses. Das Widerspruchsvolle der genannten Zwecke liegt auf der Hand. Es war das dritte Mal, daß im Reichstag über Monopole verhandelt wurde. 1867 stand die Beseitigung des

Salzmonopols, 1882 die Einführung des Tabakmonopols, und nunmehr das Branntweinmonopol zur Verhandlung.

Im Reichstag fand die Vorlage schon bei der ersten Lesung eine wenig günstige Aufnahme. Bismarck war durch seinen Gesundheitszustand am Erscheinen verhindert. Er ließ jedoch erklären, daß er Gelegenheit nehmen werde, in der Kommission die Vorlage zu vertreten. Nachdem es jedoch offensichtlich war, daß der Gesetzentwurf vom Reichstag verworfen werden würde, sah er davon ab. An Bemühungen, den Reichstag indirekt zu beeinflussen, ließ er es freilich wiederum nicht fehlen[1]. Im preußischen Abgeordnetenhause drohte er, falls der Reichstag der Monopolvorlage nicht zustimme, die Klinke der einzelstaatlichen Gesetzgebung zu ergreifen. Dennoch wurde die Vorlage nach einer sehr flüchtigen Kommissionsberatung in zweiter Lesung mit 181 gegen 3 Stimmen abgelehnt.

Zweifellos wies sie große Mängel auf. Bedenklich erschien es schon, daß die Interessenten — bei Steuervorlagen ein gewiß seltener Fall — sich überwiegend und mit großen Mehrheiten zugunsten des Monopols aussprachen, so der preußische Landwirtschaftsrat, der Verein der Spiritusfabrikanten, das württembergische Gesamtkollegium der Zentralstelle für Landwirtschaft, das Generalkomitee des bayrischen landwirtschaftlichen Vereins, sowie der sächsische Landeskulturrat. Grund war der hohe Ankaufspreis, der durchschnittlich 15 Mk. über den damaligen Marktpreis angesetzt war. Für die ablehnende Haltung des Reichstags, vor allem der ausschlaggebenden Parteien Zentrum und Fortschritt, waren freilich in erster Linie parlamentarisch konstitutionelle, neben parteipolitischen Motiven maßgebend. Nur daraus erklärt es sich, daß die Kommission erst gar nicht den Versuch machte, den Entwurf zu verbessern. So blieb dem Reichstag das Odium, eine Vorlage, die finanziellen, wirtschaftlichen und ethischen Zwecken hätte dienstbar gemacht werden können, in fahrlässiger Weise zum Scheitern gebracht zu haben. Und das geschah zur selben Zeit, als die demokratische Schweiz an die Einführung des Branntweinmonopols ging.

Schon in der dritten Lesung, der Bismarck anwohnte, hatte dieser erklärt:

> »Wenn Sie uns das Monopol ablehnen, so werden wir Ihnen mit neuen Vorschlägen kommen . . . . . . Wir

[1]) Vergl. Bismarcks Antwort auf die Eingabe des Aachen-Burtscheider Grund- u. Hausbesitzervereins v. Febr. 1886.

werden auch vielleicht in der Notwendigkeit sein, um uns das Erraten zu sparen, Ihnen gleichzeitig mehr als eine Vorlage zu machen, unter denen dann die Kommission die Auswahl haben wird«.

Infolgedessen gingen noch in derselben Session dem Reichstage zwei Entwürfe betreffend die Besteuerung des Branntweins zu. Der Eventualentwurf wurde jedoch unmittelbar nach der Einbringung wieder zurückgezogen, angeblich, weil die Übersendung auf einem Versehen des Bundesratsbureaus beruhte.

Der Hauptentwurf sah unter Herabsetzung der Sätze der Maischraumsteuer um 10% eine bei den Wirten und Kleinhändlern zu erhebende Verbrauchsabgabe mit einem Satze von 40 Pfg. im ersten, von 80 Pfg. im zweiten Jahre und weiterhin von 1,20 Mk. für den Liter reinen Alkohols vor. Die Reineinnahme im Beharrungszustand wurde auf 190 Millionen Mk. angegeben.

Der Reichstag, insbesondere die Kommission, setzten diesmal mit der Kritik bei der Bedürfnisfrage ein. Es wurde auf die Erhöhung der Zuckersteuer und die Mehreinnahmen infolge der jüngsten Zolltarifrevision verwiesen. Das Reich habe bereits Überschüsse zu erwarten; die Volksvertretung könne nicht neue Steuern auf Vorrat bewilligen, ohne daß ganz bestimmte, in ihren finanziellen und politischen Konsequenzen genau übersehbare Verwendungszwecke vorlägen. Es müsse ziffernmäßig nachgewiesen werden, wie hoch das Bedürfnis in den Einzelstaaten sei, und wie und zu welchen Zwecken die Verteilung der Reichssteuern an die Kommunalverbände vorgenommen werden solle. Die Verteilung des Ertrages der Branntweinsteuer für kommunale Zwecke lediglich nach dem Maßstab der Bevölkerung sei insofern verfehlt, als dann die wohlhabenden Gebiete des Westens von dem vorzugsweise die Branntweinsteuer aufbringenden ärmeren Norden und Osten unterstützt werden würden.

Es sind somit zum Teil die alten gegen das Bismarcksche Finanzprogramm schon seit 1879 vorgebrachten Gründe, die wir auch hier wieder hören, aber sie haben ihre alte Durchschlagskraft behalten; denn die preußische Regierung war in der Verwendungsfrage in ihrem eigenen Landtage noch keinen Schritt weiter gekommen. Im Gegenteil, die lex Huene, die die Regierung dem Zentrum hatte zugestehen müssen, zeigte die Schwierigkeit und Unzweckmäßigkeit der Dotierung der Kommunalverbände bereits deutlich. Gefährlicher freilich noch als diese von der Linken mit Nachdruck vorgebrachten Einwände wurde der

Vorlage der »freie und ungenierte Egoismus« (Kommissionsbericht), der die Begünstigung der Brenner in dem Gesetzentwurf als nicht weitgehend genug ansah und dementsprechend mit Anträgen, die diesem »Mangel« abhelfen sollten, nicht zurückhielt. Das Ergebnis war, daß die Wünsche derjenigen Minderheit, die gegen jede höhere Branntweinbesteuerung zur Vermehrung der Einnahmen des Reiches wie der Einzelstaaten war, mit Hilfe einer jedesmal anderen Majorität erreicht wurden[1]).

Wie an anderer Stelle dargelegt, wurde der Reichstag — »Grogparlament« hatte man ihn, weil er sich wiederholt mit Zucker und Branntwein befassen mußte, scherzhafterweise genannt — in der nächsten Session bei den Kämpfen um das Septenat aufgelöst. Der Kartellreichstag brachte eine neue Gruppierung der Parteien, eine Mehrheit, bestehend aus der Rechten und den Nationalliberalen. Damit war die Aussicht auf das Zustandekommen eines neuen Branntweinsteuergesetzes erheblich gestiegen. Der Mehrbedarf infolge der Heeresverstärkung ließ eine ergiebigere Besteuerung des Branntweins allen Parteien als wünschenswert erscheinen. Annahme freilich konnte ein Gesetzentwurf nur finden, das hatte die Kommissionsberatung der letzten Vorlage erwiesen, wenn den Interessen der Brenner in sehr weitem Umfange Entgegenkommen gezeigt werden würde. Die nunmehr folgende Branntweinsteuergesetzgebung trägt denn auch weit mehr einen agrarpolitischen, als einen fiskalischen Charakter.

Die Branntweinsteuervorlage[2]), die dem Reichstage im Mai 1887 zuging, behielt die Maischbottichsteuer, bzw. Materialsteuer bei und sah daneben die Einführung einer Verbrauchsabgabe mit dem Doppelsatze von 50 Pfg. für eine kontingentierte Menge und von 70 Pfg. für die darüber hinausgehende Produktion vor. Die Gesamtjahresmenge, von welcher der niedrigere Abgabesatz zu entrichten war, sollte mit 4,5 Liter für den Kopf der Bevölkerung zunächst nach Maßgabe der seither entrichteten Steuer und dann in Zwischenräumen von drei Jahren auf die bisher beteiligten und inzwischen entstandenen Brennereien verteilt werden. Die vielen, nicht unwichtigen Einzelheiten dieses verwickelten Steuergesetzes sind hier nicht zu erörtern. Sie haben den Zweck, neben der Sicherung des finanziellen Betrages die landwirtschaftlichen Brennereien vor den gewerblichen zu begünstigen und die kleineren vor

---

[1]) Kommissionsbericht, Drucks. Nr. 311, 6. Leg.-Per., II. Sess., 1885/86.

[2]) Drucks. Nr. 90, 7. Leg.-Per., I. Sess., 1887.

der Konkurrenz der größeren zu schützen. Die beiden letztgenannten Zwecke sind auf Kosten des ersteren erreicht worden.

Der aus der Branntweinsteuerneuordnung sich ergebende künftige Reinertrag wurde auf 143,4, die Mehreinnahmen auf 96,4 Mill. Mk. berechnet. Die tatsächliche Konsumbelastung kann hiernach unter Berücksichtigung der sogenannten Liebesgabe und der Erhebungskosten, der Steuernachlässe und der Ausfuhrvergütungen auf über 200 Millionen angenommen werden. Gerade die zahlreichen Begünstigungen, die unter großen Opfern der Konsumenten oder auch der Staatskasse in dem Gesetz der Landwirtschaft und den kleinen Brennereien gewährt wurden, verhalfen dem Gesetzentwurf in der Hauptsache nach dem Vorschlag der Regierung mit 233 gegen 80 Stimmen am 17. Juli zur Annahme.

Mit dieser Form der Branntweinsteuergesetzgebung wurde eine neue Entwicklung im Brennereigewerbe eingeleitet. Das zeigte sich schon bald darin, daß bereits im Herbst 1887 auf Grund der Kontingentierung versucht wurde, einen kartellähnlichen Zusammenschluß der Hauptspiritusproduzenten herbeizuführen. Dieser Versuch scheiterte allerdings zunächst noch.

Der Gesetzentwurf war zugleich so gestaltet worden, daß den süddeutschen Staaten der Beitritt zur Branntweinsteuergemeinschaft schon aus finanziellen Gründen empfehlenswert erscheinen mußte. Im Juli desselben Jahres erklärten denn auch beide Kammern des badischen Landtages ihre Zustimmung zum Anschluß an die Branntweinsteuergemeinschaft. Württemberg und Bayern folgten im Dezember.

Neunzehntes Kapitel.

Autonome Änderungen des deutschen Zolltarifs von 1879 bis 1885.

Nachdem die Zolltarifkämpfe vorüber waren, bemühte sich die Regierung, den außerhalb des Reichstages fortgeführten Streit über die Richtung der deutschen Handelspolitik zu beschwichtigen, indem sie — voran Bismarck — die Parteien aufforderte, nunmehr, nachdem vorerst die Schutzzollfrage legislatorisch entschieden war, eine »ehrliche Probe« zu machen. Doch das beruhigte die Gegner des Zolltarifs nicht. Denn unter der ehrlichen Probe verstand Bismarck nicht, daß der neue Tarif überhaupt unangetastet bleibe, sondern er bekämpfte damit nur jede Abbröckelung der neuen Sätze. Schon im Frühjahre 1881 konnte der Abgeordnete Sonnemann dem Reichskanzler vorhalten, daß er gesagt habe,

> er sei geneigt, allen Anträgen zur Herbeiführung von Zollerhöhungen, die an ihn gelangen würden, seine Aufmerksamkeit zu schenken und sie möglichst mit seinem Einfluß zu unterstützen, daß er dagegen Anträge auf Zollherabsetzungen gar nicht berücksichtigen werde[1]).

Die angeführte Äußerung Bismarcks findet ihre Erhärtung in einer ganzen Reihe uns bekannter Aktenstücke[2]). Nur in einem Falle gab Bismarck seine Zustimmung zur Beseitigung eines Tarifsatzes. Es war die 1880 beantragte Befreiung der Artikel der Tarifnummer 8, Flachs usw. Diese Position, die bei der dritten Beratung des Zolltarifs mit einer Stimme Mehrheit gegen den Willen der Regierung mit einem Zollsatz von 1,00 Mk. für 100 Kilo belegt worden war, wurde wieder beseitigt.

Diese erste unwesentliche Änderung des Zolltarifs war aus der Initiative des Reichstages hervorgegangen. Die Anregung zur zweiten Änderung ging von der Regierung aus. Es war die Vorlage wegen Einführung des Traubenzolles und wegen Erhöhung des Mehlzolles vom 12. Mai 1881, der wenige Tage später eine Vorlage wegen Abänderung der Wollwarenzölle folgte. Durch die Einführung eines Traubenzolles sollte der heimische Weinbau vor der Zufuhr ausländischer Tafel- und Keltertrauben geschützt werden. Bisher hatte der Handelsvertrag mit der Schweiz vom 13. Mai 1869, der gemäß Übereinkunft vom 1. Mai 1880 bis zum 30. Juni 1881 provisorisch verlängert worden war, dem entgegengestanden. Gleichzeitig fand eine Erhöhung des Eingangszolles für Mühlenfabrikate von 2,00 Mk. auf 3,00 Mk. für 100 kg statt. Der Zollsatz von 2,00 Mk. war von der Regierung zwar 1879 selbst vorgeschlagen worden, aber nur in Verbindung mit einem Zollsatz von 50 Pfg. für 100 kg Roggen. Letzterer war jedoch auf eine Mark erhöht worden, während der Zollsatz für Mühlenfabrikate unverändert blieb. Die zuletzt genannte Vorlage endlich bezweckte die Beseitigung der französischen Konkurrenz in feinen und leichten Kleiderstoffen. In der Erhöhung der Zölle auf Mehl und gewisse Gewebe erblickten die Tarifgegner das Zugeständnis der Regierung, daß das Ausland doch wohl nicht den Zoll bezahle. Das hinderte natürlich nicht die Annahme der Vorlagen[3]).

---

[1]) Sten. Bericht des Reichstags v. 29. März 1881, S. 590. Die Äußerung des Reichskanzlers, auf die sich Sonnemann bezieht, findet sich in der Rede Bismarcks vom 28. März 1881, Sten. Bericht des Reichstags, S. 566,

[2]) Einige davon bei Poschinger, Dokumente II, S. 317 ff.

[3]) Drucks. Nr. 147 u. 183, 4. Leg.-Per., IV. Sess.. 1881; Gesetz vom 21. Juni 1881.

Die Parole, daß an dem neuen Tarif nicht gerüttelt werden dürfe, war damit durchbrochen, und nun wurden von allen Seiten Wünsche nach erhöhtem Zollschutz laut. Das ist leicht begreiflich, denn der eingeschlagene Weg hatte nicht nur für den Handel, sondern auch für manche Industriezweige eine Erschwerung der Absatzverhältnisse gebracht. Die verheißene Stärkung des Binnenmarktes konnte höchstens erst im Laufe der Zeit eintreten. Vorerst war dieser noch nicht aufnahmefähig genug, um neben den neuen, durch den Zollschutz konkurrenzfähig gemachten Wettbewerbern auch den alten den bisherigen Gewinn zu sichern. Die Anpassung an die durch die neue Lage gebotene Absatzverteilung war nicht nur mit großen Schwierigkeiten, sondern auch vielfach mit erheblichen Unkosten verknüpft. Daher von allen Seiten ein Drängen nach weiterem und höherem Schutz und stärkerer Belastung des Inlandes. Schon zeigte sich, daß jede Schutzzollmaßnahme »fortzeugend neue muß gebären«. Auch die Wirkung auf das Ausland und die Rückwirkung der ausländischen Abwehr auf den inländischen Markt machten sich bald bemerkbar. Am 7. Mai 1881 war der neue französische Generalzolltarif publiziert worden, der sechs Monate später, also am 7. November, in Kraft treten sollte und eine zwanzigprozentige Erhöhung der Industriezölle brachte. Deutschland hatte nur die Hoffnung, daß Frankreich Verträge abschließen werde, deren Begünstigungen dann auch ihm zugute kommen würden.

In der Folge verging keine Session, in der nicht Abänderungen des Zolltarifs beraten wurden. In ermüdender Zahl folgen einander die Anträge um Zollschutz oder Zollerhöhung. Der Reichstag wurde mit Petitionen überschwemmt. Die Vorlagen der Regierung wechselten mit Resolutionen der Parteien. Kaum eine Vorlage wurde abgelehnt, manche zwar wurden abgeändert, aber in der Marschrichtung waren sich Schutzzollmehrheit und Regierung einig: Abkehr vom Freihandel und Übergang zum allseitigen Schutz der nationalen Arbeit.

Die nächste größere Vorlage — vom 27. April 1882 — die mit zahlreichen Änderungen Annahme fand, bedachte eine bunte Reihe von Artikeln mit neuen Zöllen: Wachs, Honig, lebende Bienen, Pflastersteine, Dachschiefer, geschliffene Platten aus Granit, Marmor, Eisen-, Asbest- und Seilerwaren, mineralische Stoffe, Fette, Lichte usw.[1])

---

[1]) Drucks. Nr. 8, 5. Leg.-Per., II. Sess., 1882; desgl. Nr. 12, 16, 21, 32, 37, 40, 47, 48, 51, 53 u. bes. 43 u. 86. Gesetz vom 23. Juni 1882.

Zu gleicher Zeit beschäftigte sich Bismarck mit dem Gedanken einer Erhöhung des Kornzolles für seewärts eingehendes Getreide. Er glaubte, damit würde der direkte amerikanische und ein Teil des russischen Imports getroffen. Außerdem sah er in dieser Maßregel eine Begünstigung Österreich-Ungarns, die seitens der deutschen Unterhändler zur Erlangung wertvoller Zugeständnisse benützt werden könne. Er verfolgte den Plan jedoch nicht weiter, als ihm dagegen eingewandt wurde, daß das amerikanische Getreide ohne besondere Mehrbelastung im Falle einer Erschwerung der direkten Zufuhr seinen Weg über die holländischen und belgischen Häfen nehmen werde. Denn eine differenzielle Behandlung der über diese Grenzen zur Einfuhr gelangenden Güter war nach den bestehenden Handelsverträgen unzulässig.

In der folgenden Session im Frühjahr 1883 ging mit der Begründung, daß der Reinertrag der Forsten zurückgegangen sei, dem Reichstag eine Holzzollvorlage zu, die aber abgelehnt wurde.[1])

Nicht mehr »ehrliche Probe« im Sinne von abwartender Haltung gegenüber den Wirkungen des 1879er Tarifs, sondern Fortführung der Zolltarifreform lautete jetzt das Programm der Regierung. Bismarck verständigte die nachgeordneten Ressorts wiederholt dahin, daß er der Verstärkung des bisher bereits Industrie und Landwirtschaft gewährten Zollschutzes durchaus nicht unsympathisch gegenüberstehe.

In diesem Sinne ging dem Reichstage am 15 Juni 1884 wiederum eine größere Zollvorlage zu[2]). In der langen Liste der Tarifänderungen finden wir Schmuckfedern, Branntweine, Nähfaden, Uhrwerke, künstliche Blumen, Spitzen, Stickereien, Ultramarin, Kakao usw. Bei der Mehrzahl dieser Artikel handelte es sich um Zollerhöhungen mit Rücksicht auf die inzwischen erhöhten Sätze in den Tarifen Österreich-Ungarns und Frankreichs. Nur einige wenige Artikel — »Gegenstände zum Gebrauch für den Druck auf Papier« — wurden jetzt erst zollpflichtig.

Die Motive der Vorlage deuteten bereits an, daß noch umfassendere Tarifänderungen geplant waren. Sie sprachen von den als dringlich erkannten Änderungen des Tarifgesetzes, die unbeschadet späterer umfassenderer Maßnahmen zur weiteren Ausbildung unseres Tarifsystems schon jetzt ins Auge gefaßt werden mußten.

---

[1]) Drucks. Nr. 194, 5. Leg.-Per., II. Sess., 1882.

[2]) Drucks. Nr. 130, 5. Leg.-Per., IV. Sess., 1884.

Im Bundesrat hatte nur Württemberg Bedenken gegen die Vorlage geäußert. Dieser Staat, der von jeher, schon im Zollverein, ausgesprochen schutzzöllnerisch gesinnt war, vertrat den Standpunkt, daß es besser sei, den Gegnern des Systems keine Gelegenheit zu neuen Angriffen zu geben und der Industrie Vertrauen in die Stabilität des Zolltarifs einzuflößen. Württemberg drang mit dieser Ansicht im Bundesrat nicht durch. Im Reichstag blieb dann die ganze Vorlage unerledigt.

Während der in den nächsten Monaten folgenden Wahlkämpfe hüllte sich die Regierung in Schweigen. Mit keinem Wort wurde von amtlicher oder halbamtlicher Seite der wichtigsten Vorlage, die dem neuen Reichstag zur Entscheidung vorgelegt werden sollte, Erwähnung getan. Dennoch konnte sich wohl niemand einer Täuschung darüber hingeben, daß der Kanzler entschlossen war, auf dem bisherigen Wege weiterzugehen. Die Mehrzahl der Bundesregierungen stand auf seiner Seite. Schon am 7. April 1884 hatte die bayrische Regierung ihrem Landtage erklärt, daß sie bereit sei, an einer mäßigen Erhöhung der Getreidezölle im Interesse der Landwirtschaft mitzuarbeiten.

Bald nach dem Zusammentritt des Reichstags wurde die große Tarifvorlage vom Jahre 1885 eingebracht. Sie wurde wie die früheren Abänderungen des Zolltarifs mit der doppelten Zweckbestimmung begründet: die nationale Arbeit in Landwirtschaft und Industrie auf dem inländischen Markte gegen die Konkurrenz des Auslandes zu schützen und dem Reiche höhere Zolleinnahmen zu liefern. Hatte der Bundesrat bisher davon abgesehen, Vorschläge, die im Reichstag abgelehnt oder nicht erledigt worden waren, wieder aufzunehmen, so griffen die verbündeten Regierungen jetzt sowohl auf jenen Teil der Vorlage vom 27. April 1882, der abgelehnt worden war, wie auf die ganze unerledigt gebliebene Vorlage vom 15. Juni 1884 und auf den die Holzzölle betreffenden Gesetzentwurf zurück. Daneben wurde — und das war zweifellos der wichtigste Teil der neuen Vorlage — auch eine Erhöhung der Zölle für Getreide und einige andere wichtige Erzeugnisse des Landbaues beantragt. Anfänglich wurde eine Erhöhung der Getreidezölle auf das Doppelte des bisherigen Satzes, d. h. auf 2 Mk. für 100 kg in Erwägung gezogen, dann jedoch vorgeschlagen, die Zollsätze für Weizen auf 3 Mk., für Roggen, Hafer, Buchweizen und Hülsenfrüchte auf 2 Mk. und für Gerste auf 1,50 Mk. festzusetzen.

Die Mehrzahl der verbündeten Regierungen war prinzipiell

mit diesen Vorschlägen einverstanden; auch jene, die wie Oldenburg dem ganzen Schutzzollsystem ablehnend gegenüberstanden, stimmten der Mehrheit zu, um eine Prüfung der Einzelheiten zu ermöglichen. Einige schlugen sogar mit Rücksicht auf die Finanzlage des Reiches noch andere Zollerhöhungen vor, so Mecklenburg die Erhöhung des Zollsatzes für Petroleum.

Besonderen Wert legte der Bundesrat, da die meisten Staaten selbst ausgedehnte Forsten besaßen, auf die Gestaltung der Holzzölle. Für vorgearbeitetes Holz wurden nicht unerheblich höhere Sätze als in der Vorlage vom 11. Februar 1883 angesetzt, obwohl die Begründung dieser Erhöhung schwierig war. Die Einnahmen der preußischen wie auch anderer Forstverwaltungen waren in den letzten Jahren beträchtlich gestiegen. Preußen hatte 1883/84 einen Bruttoertrag erzielt, der nur noch von den Erträgen der Jahre 1874/76, den höchsten, die die Forstverwaltung überhaupt je zu verzeichnen gehabt hatte, übertroffen worden war. Die Reinerträge auf den Hektar waren seit 1876 freilich gesunken; aber sie wiesen eine steigende Tendenz auf und standen in der Mehrzahl der Staaten noch immer ebenso hoch wie vor 1868 und 1869. Das Königreich Sachsen hatte in den Jahren 1880/83 sogar so hohe Erträge aufzuweisen wie nie zuvor.

Volkswirtschaftlich am wichtigsten war die vorgeschlagene Erhöhung der Getreidezölle. Hessen beantragte dazu, in den Gesetzentwurf folgende Bestimmung aufzunehmen:

> »Dem Bundesrat steht die Befugnis zu und liegt die Verpflichtung ob, die Eingangszölle für Getreide, Reis, Mehl und Mühlenfabrikate ganz oder teilweise zu erlassen, wenn der Preis für 50 Kilogramm Roggen den Betrag von 10 (event. 11) Mk. erreichen sollte. Die Maßregel ist außer Wirksamkeit zu setzen, sobald die Teuerung wieder aufhört.«

Der Antrag Hessens wurde schon in den Bundesratsausschüssen abgelehnt, und obwohl in der Folge wiederholt der Getreidepreis die angegebene Höhe erreichte, sind im Deutschen Reiche im Gegensatz zur Politik des Zollvereins die Zölle niemals ganz oder auch nur teilweise erlassen worden.

Insgesamt umfaßte die Zolltarifvorlage vom 31. Januar 1885 21 Hauptpositionen des Tarifs mit 102 zum Teil tiefgreifenden Änderungen[1]). Man wollte auch hier wiederum zu vielen Interessen gleichzeitig dienen. Daher sind auch die Motive nicht

[1]) Drucks. Nr. 156, 6. Leg.-Per., I. Sess., 1884/85.

frei von Widersprüchen. Hinsichtlich der landwirtschaftlichen Zölle wurde wie früher in Zweifel gezogen, daß sie die Preise erhöhen. Die Industriezölle hingegen wurden gerade damit gerechtfertigt, daß sie die Preise erhöhen sollen, oder gar damit, daß die einheimische Produktion bereits so leistungsfähig sei, daß der inländische Markt der Zufuhr nicht bedürfe. Von den Getreidezöllen wurde in den Motiven gesagt:

> »Der geltende Zoll auf Getreide ist ein verhältnismäßig niedriger und in der dermaligen Höhe unzureichend, der deutschen Landwirtschaft gegenüber der Konkurrenz des Auslandes Preise zu sichern, welche den Produktionskosten entsprechen.«

Weiterhin aber heißt es in derselben Denkschrift:

> »Bei der allgemeinen Überproduktion von Getreide ist anzunehmen, daß die Erschwerung der Einfuhr nach Deutschland, namentlich wenn auch andere Getreide importierende Länder zu einer gleichen Maßnahme schreiten, die sinkende Tendenz des Weltmarktpreises noch verschärfen, und daß daher Deutschland in der Lage sein wird, den Teil seines Getreidebedarfes, den es aus dem Auslande zu decken hat, im Auslande, insbesondere in denjenigen Gegenden, die nach ihrer Lage oder nach der Art ihres Produktes auf den deutschen Markt angewiesen sind, zu billigeren Preisen anzukaufen, als dies ohne Erhöhung des Zolls möglich sein würde«[1]).

Das heißt doch nichts anderes behaupten, als der Getreidezoll mache das Getreide nicht nur nicht teurer, sondern billiger. Trotzdem aber sollte er den Zweck haben, die Lage der deutschen Landwirtschaft gegenüber der Konkurrenz des Auslandes zu verbessern.

Wie die Begründung, so sind auch die statistischen Belege der Denkschrift sehr mangelhaft. Der Durchschnittspreis der letzten sechs Jahre 1878/83, dessen Stand zur Rechtfertigung der Zollerhöhungen dienen sollte, betrug für Weizen 20,50 Mk., für Roggen 16,50 Mk., für Gerste 15,65 Mk., für Hafer 14,45 Mk. per 100 Kilogramm. In dem dazu in Vergleich gesetzten Zeitraum 1816 bis 1870 wurden diese Preise nur für Weizen im Jahrzehnt 1851 bis 1860 um ein Kleines übertroffen und für Roggen im gleichen Zeitraum erreicht, sonst waren die Durchschnittspreise nach eigener Angabe der Denkschrift in allen Zeitabschnitten

[1]) Drucks. 156, 6. Leg.-Per., I. Sess., 1884/85, S. 562.

für alle angeführten Zerealien niedriger. Nur in den anormalen Jahren 1872 bis 1877 waren die Durchschnittspreise höher als in den Jahren 1878 bis 1883.

Man kann sich des Eindrucks nicht erwehren, daß die Denkschrift im Vertrauen auf eine schutzzöllnerisch gesinnte Mehrheit, die nach Zollerhöhungen verlangte, ausgearbeitet worden ist. Was bedurfte es da einer sorgfältigen Begründung?

Im Reichstag erschien das Schicksal der Vorlage trotz der langen parlamentarischen Erörterung, die unter wiederholter persönlicher Beteiligung des Reichskanzlers geführt wurde, von vornherein im ganzen als entschieden. Die Regierung hatte eine Verdreifachung des Weizenzolles und eine Verdoppelung des Roggenzolles vorgeschlagen. Der Reichstag erhöhte jedoch, entsprechend einem Antrage des deutschen Landwirtschaftsrats, auch den Zollsatz für Roggen von 1 Mk. auf 3 Mk. für 100 Kilogramm. Ebenso wurden für Mais, sowie für Raps, Rübsaat und einige andere Ölfrüchte höhere, für Hafer, Buchweizen und Hülsenfrüchte, desgleichen für Bau- und Nutzholz niedrigere als die in Vorschlag gebrachten Sätze angenommen. Daneben wurden der Vorlage noch eine Anzahl weiterer Zollerhöhungen, die vom Bundesrat nicht beantragt worden waren, u. a. für Pferde, Rindvieh und Schweine, sowie für Fleisch, Geflügel, Wild, Austern, Hummern und Kaviar eingefügt[1]).

Zwanzigstes Kapitel.

Die deutsche Zoll- und Handelspolitik von 1879 bis 1885.

Die Annahme, bzw. der Zeitpunkt des Inkrafttretens des neuen Zolltarifs fiel zeitlich ungefähr zusammen mit dem Ablauf der meisten vom Deutschen Reiche, bzw. dem Zollverein abgeschlossenen Zoll- und Handelsverträge. Das Reich mußte nunmehr versuchen, auf der Grundlage des neuen Tarifs zu erträglichen handelspolitischen Beziehungen zu gelangen. Die nächste Aufgabe war, die schon seit lange schwebenden Verhandlungen mit Österreich zu einem günstigen Abschluß zu bringen. Die inzwischen sich immer schwieriger gestaltende Währungsfrage trug nicht dazu bei, diese Aufgabe zu erleichtern.

Der in Kraft befindliche deutsch-österreichische Handelsvertrag lief vom 16. Dezember 1878 bis zum 30. Juni

[1]) Gesetz vom 22. Mai 1885 bzw. Gesamttext des Zolltarifs vom 24. Mai 1884.

1880. In den Verhandlungen über die Erneuerung dieses Vertrages spielte die Währungsfrage schon eine nicht ganz unbedeutende Rolle. Bei Abschluß des Zoll- und Handelsvertrages vom 9. März 1868 hatte in Österreich wie im Zollverein gemäß der Münzkonvention vom 24. Januar 1857 die Vereinssilberwährung bestanden. Während nun Österreich-Ungarn, obwohl daselbst inzwischen die Papierwährung zur Herrschaft gelangte, in seinem Zolltarif das diesem Vertrage zugrunde liegende Münzsystem festgehalten hatte, war das Deutsche Reich im Prinzip zur Goldwährung übergegangen. Die österreichischen Zölle waren dementsprechend in Silber oder in vollwichtigen ungarischen, deutschen, französischen usw. Goldmünzen zu entrichten. Wenn nun auch der Silbergulden einen künstlich erhöhten Wert aufrecht zu erhalten vermocht hatte, so war — in Gold ausgedrückt — sein Wert doch, wie der des Silbers überhaupt, in den letzten Jahren nicht unerheblich gesunken, d. h. die österreichischen Eingangszollsätze hatten sich, ähnlich wie die russischen, für den ausländischen Importeur ermäßigt. Die Bestrebungen der österreichischen Tarifreformer gingen deshalb begreiflicherweise dahin, zum mindesten hierfür einen Ausgleich zu erlangen. Das gleiche galt hinsichtlich der Erhöhungen des neuen deutschen Zolltarifs, die die österreichische Industrie ebenso wie die ungarische Landwirtschaft trafen.

Dazu kam noch ein anderes. Der am 1. Januar 1880 in Kraft tretende deutsche Tarif fand mangels des Abschlusses neuer Handelsverträge vorerst gegenüber dem ganzen Ausland Anwendung. Unter diesen Umständen legte zwar Österreich großen Wert auf einen Vertrag, der den deutschen Tarif ermäßigte, aber es hatte, wenigstens zunächst, gar kein Interesse an der Aufrechterhaltung der bloßen Meistbegünstigung. Genau entgegengesetzt lagen die Interessen des Deutschen Reiches. Denn Österreich-Ungarn hatte neben seinem autonomen Tarif einen Vertragstarif mit Italien, und an den diesem Staat gewährten Zollermäßigungen nahmen, als mit Österreich-Ungarn auf dem Fuße der Meistbegünstigung stehend, England, Frankreich, Belgien und die Schweiz teil. Deutschland mußte, um im Wettbewerb auf dem österreichischen Markte nicht ungünstiger gestellt zu sein als die genannten Staaten, daher versuchen, wenigstens die Meistbegünstigungsklausel zu erneuern.

Ein ebenso großes Interesse hatte das Deutsche Reich an der Aufrechterhaltung des zollfreien Veredlungsverkehrs.

Endlich war auch die Fortdauer des Zollkartells, welches das Zusammenwirken der beiderseitigen Grenzbeamten vereinbarte, von der Erneuerung des ablaufenden Handelsvertrages abhängig.

Die finanziellen Vorteile hingegen, die aus dem Erlöschen des Handelsvertrages erwartet werden konnten, waren für die Reichskasse nicht von erheblicher Bedeutung.

Demgemäß bestand nicht nur in Industrie und Handel, sondern auch in Regierungskreisen der Wunsch, mit Österreich-Ungarn eine handelspolitische Verständigung zu erzielen, die die Vorteile des bisherigen Zustandes zum mindesten sicherte. Auch Bismarck war dem nicht abgeneigt, aber seine schutzzöllnerischen Ziele waren, was in der Öffentlichkeit freilich damals noch kaum erkannt werden konnte, schon im Jahre 1879 so weitgehende, daß er vorerst jede über die Meistbegünstigungsklausel hinausgehende handelsvertragliche Bindung ablehnte. Ihm war es vor allem um einen völligen Bruch mit dem bisherigen handelspolitischen System zu tun. Von den Sätzen des neuen Tarifs sollte unter keinen Umständen herabgegangen werden. Nur durch weitere Erhöhungen, insbesondere der Zölle auf Bodenerzeugnisse, die Bismarck als Kampfzölle gegen Rußland und die Vereinigten Staaten begünstigte, sollten Kompensationsobjekte gegenüber Österreich-Ungarn gewonnen werden.

Mit welcher Entschiedenheit er an der neuen Tarifpolitik festhielt, und wie entschlossen Bismarck war, den eingeschlagenen Weg weiter zu verfolgen, das geht aus einem Schreiben an den Staatsminister Hofmann vom 19. November 1879 und aus einer an v. Philipsborn gerichteten Instruktion vom 19. Dezember 1879 hervor. In letzterer hieß es:

> »Ich muß aus politischer sowohl wie aus wirtschaftlicher Überzeugung jeden Versuch, unserer kaum ins Leben getretenen Tarifpolitik direkt oder indirekt die Spitze abzubrechen, mit aller Entschiedenheit bekämpfen, und ersuche die unterhandelnden Herren, diese meine Erklärung, welche ich hier nicht zum ersten Male und deshalb mit größerer Bestimmtheit abgebe, als eine definitive zu betrachten.«
>
> »Für mich ist das Festhalten an der erst in diesem Frühjahre inaugurierten Tarifpolitik heute so gut Kabinettsfrage, wie während der Verhandlungen im Reichstag, und ich kann mir kaum denken, daß das Wiener Kabinett ernstlich an die Möglichkeit glauben sollte, daß

wir, nachdem wir ein prinzipielles und umfassendes Tarifgesetz mit großer Anstrengung und mit großer Majorität durchgekämpft haben, fünf Monate darauf schon wieder bereit sein sollten, zu Gunsten ausländischer Interessen das neuerrichtete Gebäude einzureißen.«

»Unsere politischen Beziehungen zu Österreich bringen es nicht mit sich, daß wir die Freundschaft, die uns verbindet, durch Konzessionen auf Kosten unserer Produzenten erkaufen. Die gegenseitigen Leistungen der beiden befreundeten Nachbarreiche equilibrieren sich auf dem Gebiet der Politik. Österreich aber ist leider daran gewöhnt, daß wir mäßige industrielle Vorteile durch übermäßige Konzessionen auf Kosten unserer Rohproduzenten von ihm erkaufen. Dieser Gewohnheit wird es entsagen müssen. Wenn wir auf dem fraglichen Gebiete dem russischen und amerikanischen Prohibitivsystem gegenüber zu weiteren Kampfzöllen auf Rohprodukte gelangen, so bin ich sehr gern bereit, dafür zu stimmen, daß es Österreich gegenüber aus Bundesfreundschaft bei dem Tarif dieses Jahres bleibt; soll aber der letztere in Frage gestellt werden, und zwar noch bevor er zur Anwendung gelangt ist, so ist das natürlich nicht für mich, sondern nur für meinen Nachfolger und unter veränderter parlamentarischer Konstellation möglich.«

Und das erstgenannte Schreiben schloß mit den bezeichnenden Worten:

»Es ist nicht wahrscheinlich, daß ein für uns annehmbarer Handelsvertrag mit Österreich-Ungarn jetzt zustande kommt; wir haben darauf erst dann Aussicht, wenn unsere Nachbarn längere Zeit hindurch gesehen haben werden, daß wir auf dem mit der diesjährigen Tarifgesetzgebung betretenen Wege fest beharren und vorwärts gehen. Wenn ich mit dieser Überzeugung dennoch Verhandlungen angeregt habe und deren freundnachbarliche Fortführung auch jetzt wünsche, so scheint mir diese Betätigung unseres guten Willens durch die Gegenwart und Zukunft unserer Politik geboten, aber einen Erfolg davon erwarte ich jetzt nicht und überhaupt nicht, wenn wir nicht mit Einführung von Kampfzöllen gegen andere vorgehen und Österreich-Ungarn dann die Konzession einer Ausnahmestellung bieten können.«

Von österreichischer Seite war nämlich inzwischen — im November des Jahres 1879 — eine provisorische Verlängerung des bestehenden Handelsvertrages vorgeschlagen worden, damit ein vertragloser Zustand möglichst vermieden und ein genügender Zeitraum für Verhandlungen gewonnen werde. Bismarck hingegen bedeutete dem deutschen Botschafter in Wien, daß er es für kein Unglück halten könne, wenn eine Zeitlang kein Handelsvertrag bestände. Zudem werde zur Verlängerung des bestehenden Handelsvertrages die Genehmigung des Reichstags gebraucht, der sich vor Ablauf des Vertrages nicht versammeln werde.

Infolgedessen wurden vor Schluß des Jahres nur diejenigen Bestimmungen des deutsch-österreichischen Handelsvertrages für ein halbes Jahr, d. h. bis zum 30. Juni 1880 verlängert, zu deren weiterer Fortdauer die Zustimmung des Reichstags nicht erforderlich war.

Die weiteren Verhandlungen erhalten ihr Gepräge durch die erwähnte an von Philipsborn gerichtete Instruktion. Da Österreich, wo inzwischen die Bewegung zur Tarifreform immer stärker wurde, glaubte, im Rahmen der von den deutschen Unterhändlern bezeichneten Grenzen nicht verhandeln zu können, brachte auch das folgende Halbjahr kein Ergebnis. Man einigte sich dahin, ähnlich wie während der verflossenen sechs Monate, die Bestimmung des Handelsvertrages vom 16. Dezember 1878 über Zollkartell, Veredlungsverkehr usw. auch für die Zeit vom 30. Juni 1880 bis zum 30. Juni 1881 aufrecht zu erhalten[1]).

Gleichzeitig wurde jedoch die österreichische Regierung ermächtigt, den Veredlungsverkehr bis längstens zum gleichen Datum im Verordnungswege zu regeln. Österreichischerseits wurde bei dieser Gelegenheit deutlich ausgesprochen, daß man die gänzliche Beseitigung des zollfreien Veredlungsverkehrs verlange.

Dieser ausgedehnte Verkehr erstreckte sich besonders auf baumwollene Zeugwaren, die in Deutschland gefärbt und bedruckt wurden. Nach Ablauf der angegebenen Frist führte Österreich denn auch Veredlungszölle ein, und vom 1. Januar 1883 wandte es die Sätze des allgemeinen österreichisch-ungarischen Zolltarifs auf die zur Veredlung ins Ausland gesandten und in veredeltem Zustande wieder zurückkommenden Zeugwaren an.

Inzwischen drängte in Österreich der Handel, in Ungarn die Landwirtschaft und im Deutschen Reiche besonders die Industrie

[1]) Vergl. Gesetz vom 11. April 1880.

auf Abschluß eines deutsch-österreichisch-ungarischen Handelsvertrages. Schon im Mai 1880 hatte der Verein deutscher Eisen- und Stahlindustrieller an den Reichstag und den Reichskanzler eine Eingabe gerichtet mit dem Wunsche, es möge zwischen Österreich und Deutschland ein Zwischenzolltarif geschaffen werden. Aber auch während des neuen Provisoriums wollten die Verhandlungen nicht vom Flecke kommen. Schwierig waren sie schon rein äußerlich deshalb, weil jede verbindliche Erörterung die vorangegangene Verständigung Österreichs mit Ungarn erheischte. Dazu kam, daß die österreichische Industrie zunächst die Erhöhung jener Positionen verlangte, deren Bindung deutscherseits gefordert wurde.

Von Deutschland verlangte Österreich in erster Linie die Bindung des Mehlzolles. Das aber wäre natürlich einer Bindung des Getreidezolles überhaupt gleich gekommen, wozu Bismarck, der wohl wußte, daß er sich mit einem solchen Zugeständnisse der zu ihm haltenden Schutzzollmehrheit des Reichstags berauben würde, keine Neigung zeigte.

Bismarck erklärte sich zwar anfangs bereit, die deutschen Zölle gegenüber Österreich-Ungarn und zwar nur gegenüber Österreich-Ungarn nicht zu erhöhen. Doch das genügte den österreichischen Unterhändlern nicht. Je länger aber sich die Verhandlungen hinzogen, desto schwieriger wurde es für Deutschland, sich überhaupt auf einen Vertragsabschluß einzulassen. Denn schon begann man einzusehen, daß der Zolltarif vom Jahre 1879 nach Maßgabe der inzwischen gemachten Erfahrungen ausgebaut werden müsse. Die deutsche Regierung wurde daher einer Bindung ihrer Tarifsätze, je länger sich infolge der jeweils notwendigen Einigung der beiden Reichshälften der Donaumonarchie die Antwort auf die deutschen Forderungen verzögerte, desto mehr abgeneigt. Und schließlich wiederholte sich das gleiche Spiel wie 1877. Während die österreichisch-ungarischen Unterhändler noch glaubten, dem Abschluß des Vertrages nahe zu sein, erfolgte deutscherseits am 7. Mai 1881 die Erklärung, »auf einen Vertrag, wodurch der deutsche Tarif in seinen wesentlichsten Positionen gebunden und damit dessen Weiterentwicklung gehindert würde, nicht eingehen zu können«. Der Kanzler hatte wieder einmal mit einem Machtworte die langen, mühsamen Verhandlungen fruchtlos gemacht. So mußte man sich denn beiderseits mit dem Handelsvertrag vom 23. Mai 1881, dessen Wirksamkeit sich bis zum 31. Dezember 1887 erstrecken sollte, begnügen. Es war ein einfacher Meistbegünstigungsvertrag mit einzelnen Spezialbestimmungen, wie sie sich aus den Beziehungen der

beiden Länder ergaben. Er unterschied sich nur wenig von dem Vertrag vom 16. Dezember 1878[1]).

Außer mit Österreich-Ungarn wurden während dieser Zeit insbesondere mit Italien handelspolitische Unterhandlungen gepflogen. Der Handelsvertrag mit Italien vom 31. Dezember 1865 war von der italienischen Regierung zum 1. Juli 1876 gekündigt worden. Diese Kündigung wurde aber dann im Wege des Notenaustausches mehrfach, zuletzt bis zum 1. Januar 1881 hinausgeschoben. Italien wünschte nunmehr keine nochmalige Verlängerung des bestehenden Vertrages, sondern einen Meistbegünstigungsvertrag. Die deutsche Regierung hingegen, die inzwischen noch mit Österreich unterhandelte, wollte sich nicht, bevor sie mit dem Bruderstaat zu einer endgültigen Regelung der handelspolitischen Beziehungen gelangt war, anderen Staaten gegenüber binden. So wurde denn in der Folge der bestehende Vertrag wiederum mehrmals verlängert, zuletzt bis zum 30. Juni 1883.

Unterdessen hatte durch die im Mai 1882 erfolgte Eröffnung der Gotthardbahn der italienische Markt für die deutsche Industrie eine weit größere Bedeutung als bisher gewonnen. Da die wichtigsten Artikel der Einfuhr nach Italien in dem italienisch-österreichischen und dem italienisch-französischen Vertrage gebunden waren, so hatte jetzt auch Deutschland ein besonderes Interesse an einem deutsch-italienischen Meistbegünstigungsvertrag. Ein solcher genügte der deutschen Industrie, um den französischen und österreichischen Wettbewerbern auf dem italienischen Markt erfolgreich entgegen treten zu können. Auch war der deutsche Weinbau inzwischen schon gegen die nunmehr bedeutend erleichterte Einfuhr italienischer Trauben durch Erhöhung des deutschen Traubenzolles geschützt worden. Gerade deshalb aber konnte sich die italienische Regierung jetzt nicht mehr mit einem autonomen deutschen Tarif befreunden. Sie forderte zwar auch die Meistbegünstigung, wünschte jedoch daneben im Interesse der italienischen Landwirtschaft gewisse Tarifermäßigungen und Tarifbindungen zu erhalten. Die italienische Kammer ließ es an Kundgebungen, die die Bemühungen der italienischen Unterhändler nach außen hin unterstützen sollten, nicht fehlen.

Da Bismarck aus politischen Gründen den Abschluß eines Vertrages wünschte, entschloß man sich deutscherseits zu einigen

---

[1]) Vergl. Drucksachen des Reichstags Nr. 194, 4. Leg.-Per., IV. Session, 1881 u. Verhandlungen vom 11. Juni 1881 sowie Nr. 367 der Beilagen zu den Protokollen des österreichischen Abgeordnetenhauses, IX. Session.

Zugeständnissen, auf die Italien besonderen Wert legte. Am 4. Mai 1883 wurde der neue Zoll- und Handelsvertrag unterzeichnet.

Er beruhte im wesentlichen auf der Grundlage des bisherigen Vertrages, der wie alle Handelsverträge zunächst den Zweck hatte, den Angehörigen der beiden Staaten gegenseitig in bezug auf Handel, Schiffahrt und Gewerbebetrieb dieselben Rechte zu verschaffen, wie sie der Inländer oder die Angehörigen der meistbegünstigten Nationen genießen. Außerdem wurden beiderseits Tarifkonzessionen zugestanden. Deutscherseits wurden insbesondere Bindungen für Schwefel, Weinstein, rohe Seide, Marmor, Geflügel, Eier, Reis und Ermäßigungen für Weinbeeren, Apfelsinen, Zitronen, Datteln, Mandeln, Olivenöl bewilligt. Italien gestand dafür Zollfreiheit für Hopfen und Bindung der Zollsätze für Alkaloide und Erzeugnisse der Zink- und Instrumentenindustrie zu.

Die Geltungsdauer des Vertrages war auf die Zeit vom 1. Juli 1883 bis zum 1. Februar 1892 bemessen, jedoch stand beiden Teilen ein Kündigungsrecht mit sechsmonatlicher Frist bereits zum 1. Februar 1888 zu. Sollte von diesem Rechte kein Gebrauch gemacht werden, so war eine spätere Kündigung nicht zulässig.

Im gleichen Jahre kam ein Tarifvertrag mit Spanien — am 12. Juli 1883 — und im folgenden Jahre eine Tarifvereinbarung vom 9. Juli 1884 mit Griechenland zustande. Industrieartikel auf der einen und landwirtschaftliche Erzeugnisse des Südens auf der anderen Seite waren die Kompensationsobjekte. Der erstgenannte Vertrag enthielt auch eine Bindung des deutschen Roggenzolles, die Spanien jedoch 1885 gegen weitere Zugeständnisse preisgab.

Die handelspolitische Verständigung mit den drei Mittelmeerstaaten wurde nicht nur durch die Art der Vertragsobjekte erleichtert, sondern ebensosehr dadurch, daß der Art. 11 des Frankfurter Friedens diese Staaten nicht unter jenen nennt, deren Begünstigungen auch Frankreich ohne weiteres zufallen. Letzteres gilt auch von den Verträgen mit den Balkanstaaten, die in diesen und den folgenden Jahren abgeschlossen wurden[1]).

Der Handels- und Zollvertrag mit der Schweiz vom 13. Mai 1869 war mit Rücksicht auf die Revision des deutschen Zolltarifs im Dezember 1878 auf Silvester des folgenden Jahres gekündigt worden. Durch Notenaustausch wurde dann die Kündigung bis zum 30. Juni 1880 hinausgeschoben. Hierauf erfolgte

[1]) Vertrag mit Serbien vom 6. Jan. 1883 und mit Rumänien vom 14. Nov. 1877.

eine weitere kurzfristige Regelung [am 1. Mai 1880[1])] für den Zeitraum eines Jahres, während dessen Ablauf der deutsch-schweizerische Handelsvertrag vom 23. Mai 1881 zustande kam[2]).

Mit dem Inkrafttreten des neuen deutschen Zolltarifs lief auch der deutsch-belgische Handelsvertrag vom 22. Mai 1865 ab. Wie bei den Verhandlungen mit Österreich und der Schweiz einigten sich auch hier die beiden Regierungen nur auf eine mehrmalige, kurzfristige, zuletzt bis zum 30. Juni 1881 hinausgeschobene Verlängerung des geltenden Vertrages. Hierauf entschloß man sich beiderseits, den Vertrag derart zu verlängern, daß jedem der beiden Teile das Kündigungsrecht mit einjähriger Frist zustand.

Selbstverständlich wurden während dieser Zeit auch noch mit anderen Staaten handelspolitische Verhandlungen gepflogen. Ihre Darstellung, wie auch die eingehendere Erörterung der hier erwähnten handelspolitischen Fragen möge jedoch einer ausführlichen Geschichte der deutschen Handelspolitik vorbehalten bleiben. Nur die innerhalb dieser Zeit bestehenden unerfreulichen handelspolitischen Beziehungen Deutschlands zu Rußland sollen noch kurz Erwähnung finden, da sie den Anlaß zu weiteren Unterhandlungen des Deutschen Reiches mit Österreich bilden.

Seit dem 1. Januar 1877 mußten die Zölle in Rußland statt in Papier in Gold bezahlt werden. Das bedeutete eine Erhöhung der Zollsätze um 50 bis 60 %. Mit dem 1. Januar 1881 trat eine weitere Erhöhung der Zölle um durchweg 10 % in Kraft, der mit dem 1. Juli desselben Jahres ein nochmals verschärfter Zolltarif folgte.

Gleichzeitig häuften sich die nur zu berechtigten Klagen des deutschen Handels über die geradezu systematisch betriebenen Zollplackereien der russischen Zollbehörden, die fast der völligen Absperrung eines großen, für die deutsche Industrie außerordentlich wichtigen Absatzgebietes gleichkamen. Die Vorstellungen der deutschen Regierung waren in den meisten Fällen fruchtlos. Zwar sparte die russische Regierung nicht mit Versprechungen und Zusicherungen, aber die Praxis der russischen Zollbehörden änderte sich darum doch nicht. Leider fanden die Bemühungen der deutschen Regierung, hier Abhilfe zu schaffen, seitens der Industrie und des Handels nicht die wünschenswerte Unterstützung. Letzterer fürchtete einen Zollkrieg noch mehr als die fast unleid-

[1]) 4. Leg.-Per., III. Sess., 1880, Drucks. Nr. 181.

[2]) 4. Leg.-Per., IV. Sess., 1881, Drucks. Nr. 195.

lich gewordenen Einfuhrerschwerungen. In den Eingaben der Handelskammern der besonders betroffenen Gebiete, namentlich in jenen der Ostseestädte, wurde die Regierung wiederholt dringend gebeten, von Vergeltungsmaßnahmen abzusehen, da diese die Lage des Handels nur noch verschlimmern würden. Daß es unter diesen Umständen keine leichte Aufgabe war, handelspolitische Erfolge zu erzielen, kann nicht wundernehmen. Dazu kam freilich noch, daß es nicht gelingen wollte, mit Österreich ein Übereinkommen zu finden, das als wirksame Waffe gegenüber den herausfordernden russischen und amerikanischen Einfuhrerschwerungen hätte dienen können.

Die nur zu berechtigten Klagen über die Erschwerung des deutschen Handels nach und in Rußland durch Zoll- und Eisenbahntarife, Gebührenordnungen, rigorose Strafbestimmungen, zeitraubende Zollabfertigung und andere von der russischen Regierung teils angeordnete, teils gebilligte, teils gern geduldete Maßnahmen veranlaßten nämlich Bismarck, der, soweit ihm die auswärtige Politik dazu Zeit ließ, die Handelspolitik noch immer persönlich leitete, nach einer Waffe Umschau zu halten, mit der, ohne die Autonomie des deutschen Tarifs preiszugeben, durch Begünstigung anderer Staaten die nach Deutschland gravitierenden russischen Exportinteressen getroffen werden konnten. Den Anstoß gab die im Herbst 1882 von der russischen Regierung erlassene Zollvorschrift, nach welcher die zur Ausfuhr russischen Getreides dienenden Säcke nicht mehr zollfrei nach Rußland zurückgebracht werden durften. Der bei der Wiedereinfuhr zur Erhebung kommende Zollsatz aber war so hoch bemessen, daß für die Säcke, die bei der Ausfuhr eines Waggons Getreide benötigt wurden, rund 40 Mk. zu entrichten gewesen wären. Der Zweck dieser Bestimmung war, die Getreideausfuhr statt über die deutschen Bahnen über die russischen Häfen zu leiten, da bei dem Versand in Schiffsräumen Säcke nicht benötigt wurden. Die Beschwerden der ostpreußischen Kaufmannschaft veranlaßten die deutsche Regierung, in Erwägungen darüber einzutreten, ob nicht durch Erhöhung der Zölle auf die wichtigsten russischen Ausfuhrartikel, wie Bau- und Nutzholz, Roggen, Hafer, Schweine usw., ein wirksamer Gegendruck ausgeübt werden könne. Eine Beschränkung solcher Zollerhöhungen auf Rußland wäre zugleich ein wertvolles Zugeständnis gegenüber Österreich-Ungarn gewesen. Deshalb aber sollte dieser Schritt nur geschehen, wenn Österreich sich zu entsprechenden Gegenleistungen bereitfinden ließ. Bismarck jedoch

wollte getreu seinem bisher vertretenen Standpunkt und im Gegensatz zu den beteiligten Ressorts von einer Bindung des bestehenden Tarifs, auch nur gegenüber Österreich-Ungarn, nichts wissen. Er drängte vielmehr wie immer auf dem beschrittenen schutzzöllnerischen Wege weiter. Sein Ziel war eine allgemeine Tarifrevision, die das deutsche Zollsystem anderen Staaten ebenso nachteilig werden ließ, wie das russische, französische und amerikanische es seiner Meinung nach dem Deutschen Reiche war. Ohne eine solche vorgängige Tarifrevision versprach er sich auch keinen Erfolg von Unterhandlungen mit Österreich.

Diese in einem Schreiben Bismarcks vom 14. Oktober 1882 an den Reichsschatzsekretär Buchard entwickelte Auffassung fand in den zuständigen Ressorts wenig Zustimmung. Die vorgeschlagene allgemeine Tarifrevision fand gar keinen Beifall. Man glaubte nach der Haltung des Reichstages bei der Beratung des Zolltarifgesetzes selbst wie bei den letzten Zolltarifdebatten eine Erhöhung der gegenüber Rußland und Österreich gleichwichtigen Artikel, Getreide, Holz usw., bei der Volksvertretung nicht durchsetzen zu können. Bismarck ließ daraufhin seine Bedenken gegen die Einleitung von Verhandlungen mit Österreich fallen.

Die österreich-ungarische Monarchie hatte jedoch inzwischen durch einen neuen Tarif gleichfalls den Grund zu einem Landwirtschaft und Industrie umfassenden Solidarschutzsystem gelegt. Nachdem nämlich die jahrelangen Verhandlungen mit dem Deutschen Reiche 1881 nur zur Erneuerung der Meistbegünstigung und einiger den Zollverkehr betreffenden formellen Vorschriften geführt hatten, gab die ungarische Regierung ihren Widerstand gegen Industriezölle auf. Dafür stimmten die Vertreter der diesseitigen Reichshälfte Agrarzöllen, insbesondere Getreide- und Viehzöllen, in Höhe der deutschen Sätze zu. Auch für die Fabrikatzölle diente der deutsche Tarif als Vorbild, doch hatten in dem mit dem ersten Juni 1882 in Kraft tretenden österreich-ungarischen Tarife auch mehrfach darüber hinausgehende Erhöhungen Platz gegriffen. Dafür war sowohl die Rücksicht auf die weniger entwickelte österreichische Industrie maßgebend wie auch die Absicht, bei neuen Verhandlungen mit Deutschland gerüstet zu sein. Das handelspolitische Wettrüsten in Deutschland, Österreich-Ungarn, Rußland, Italien und Frankreich hatte begonnen, und bis zu Caprivis »rettender Tat« verging kein Jahr, ohne daß nicht die eine oder andere Macht, in der Regel sogar mehrere der Rivalen, ihren Zollpanzer verstärkten.

In den deutscherseits nunmehr wieder aufgenommenen Verhandlungen mit Österreich-Ungarn wurde eine Erhöhung der Zölle für Weizen, Roggen, Hafer, Holz, Schweine und Pferde in Aussicht gestellt. Österreich-Ungarn aber sollte eine differenzielle Begünstigung durch Bindung der geltenden Zollsätze erfahren. Hierbei bedurfte es für Deutschland einer Sicherung dagegen, daß diese Begünstigung den übrigen deutscherseits meistbegünstigten Ländern weder direkt noch indirekt, d. h. auf dem Umwege über österreichisches Gebiet, zuteil werden würde. Die Getreide- und Viehzölle, die auch in Österreich bestanden, sollten in ihrer bisherigen Höhe für den Übergang über die gemeinschaftliche Zollinie gebunden werden. Gleichzeitig sollte, wie nach Art. 4 des Handels- und Zollvertrags zwischen Preußen und Österreich vom 19. Februar 1853, den Vertragsstaaten vorbehalten bleiben, den gebundenen Zwischenzollsatz um denselben Betrag zu erhöhen, um welchen der entsprechende Satz seitens des anderen Teiles während der Vertragsdauer herabgesetzt werden würde.

Für die Österreich gewährten Zollbegünstigungen forderte Deutschland Gegenleistungen auf dem Gebiete der Industriezölle. Bei der erst im Vorjahre in Österreich-Ungarn vorgenommenen Tarifrevision war eine Anzahl für die deutsche Industrie wichtiger Artikel: Eisen, Eisenwaren, Maschinen, Baumwollwaren, Kaffeesurrogate, Glas- und Tonwaren, Papier und Papierwaren, mit hohen Zollsätzen belegt worden. Deutscherseits wünschte man eine Herabsetzung dieser Zölle wenigstens auf jene Sätze, die 1878 bestanden hatten.

Es war nicht leicht für Österreich, gegenüber diesen Vorschlägen ein Entgegenkommen zu bezeigen. Denn bei den von Deutschland geforderten Gegenleistungen standen sich die Interessen der beiden Reichshälften schroff gegenüber. Ungarn verlangte, wie schon bei den früheren Verhandlungen, eine Ermäßigung der deutschen Getreide- und Viehzölle, die jedoch, wenn überhaupt nur mittels Herabsetzung der österreichischen Industriezölle zu erlangen war. In der diesseitigen Reichshälfte aber war hierfür keine Stimmung. Die gewerbliche Produktion Österreichs hatte sich erst zu kurze Zeit der neuen Zölle zu erfreuen. Wenn jetzt schon eine erhebliche Tarifermäßigung stattfinden sollte, so wäre das für sie schlimmer als die Nichteinführung der Zölle überhaupt gewesen. Außerdem war der Handelsminister Pino ein entschiedener Schutzzöllner. Jedenfalls mußte die österreichische Industrie, wenn sie Opfer bringen sollte, auch an anderer

Stelle Vorteile in dem neuen Zollbündnis finden. Die österreichische Regierung verlangte deshalb, daß die gegenseitige differenzielle Begünstigung sich nicht nur auf landwirtschaftliche Erzeugnisse beschränken solle. Sie schlug vor, schlechthin für die Waren, welche über die beiderseitige Grenze aus dem freien Verkehr des einen in das Gebiet des anderen Teiles übertreten, einen mäßigen Zwischentarif aufzustellen und sich gleichzeitig gegenüber dem Auslande mit höheren Außentarifen abzuschließen. Die Sätze der Außentarife und des Zwischentarifes aber sollten derart in einer gewissen Relation stehen, daß eine Ermäßigung wenigstens bei be stimmten Gruppen nur mit Einverständnis beider Vertragsteile stattfinden könne. Von dieser Bindung sollten nur die Finanzzölle und jene zu vereinbarenden Gruppen von Waren, denen keine Bedeutung in den wirtschaftlichen Beziehungen der beiden Staaten zukam, ausgenommen werden. Die für den Außenverkehr vereinbarten Zollsätze sollten in beiden Reichen möglichst gleich hoch bemessen werden und soweit als angängig sofort in Kraft treten. Was die Stellungnahme gegenüber den meistbegünstigten Staaten anbetraf, so glaubte die österreichische Regierung, wie es auch von Berlin aus bei der Aufnahme der Verhandlungen angedeutet worden war, hier nicht auf unüberwindliche Schwierigkeiten zu stoßen. Sie erklärte sich auch bereit, in den schwebenden Vertragsverhandlungen mit Frankreich (die provisorische Konvention vom 7. November 1881 lief am 15. Mai 1883 ab) so lange keine Verpflichtungen einzugehen, als bis die künftige Gestaltung des angestrebten »intimeren wirtschaftlichen Verhältnisses« zu Deutschland geklärt sei.

Es war nichts anderes als der alte Gedanke einer Zollunion der im ehemaligen Zollvereine zusammengeschlossenen deutschen Staaten mit Österreich-Ungarn, der von der deutschen Regierung angeregt und von der österreichischen mit großer Sympathie aufgegriffen wurde. Der österreichische Minister des Auswärtigen, Graf Kalnoky, wußte für den Plan nicht nur das österreichische Gesamtministerium, sondern auch die ungarische Regierung zu interessieren. Er erfreute sich hierbei einer deutlich bekundeten Unterstützung des österreichischen Kaisers. Infolge des bestimmt ausgesprochenen Willens des Monarchen war die österreichische Regierung bereit, in ihren sich anscheinend gut bewährenden protektionistischen Tarif eine Bresche zu legen und insbesondere ihre Eisenzölle zugunsten Deutschlands herabzusetzen. Die eben erstarkende Montanindustrie wäre dadurch empfindlich getroffen

worden. Auch die ungarische Regierung stellte, sofern man ihr nur auf dem Gebiete des Viehexports, insbesondere hinsichtlich des Transits von Rindvieh und Fleisch durch Deutschland Entgegenkommen zeigen wolle, ihre Zustimmung in Aussicht.

Nun aber lehnte Bismarck in fast schroffer Weise die Einführung eines Zwischenzolltarifs für den Verkehr zwischen Deutschland und Österreich-Ungarn, dessen Sätze auf dritte Staaten keine Anwendung finden sollten, rundweg ab. Er begründete dieses damit, daß eine solche Vereinbarung mit dem Sinn und Wortlaut der deutschen Meistbegünstigungsverträge nicht zu vereinbaren sei. Und doch hatte die österreichische Regierung in ihrer Antwort nur genau den Plan entwickelt, den die deutsche Regierung zuerst in Vorschlag gebracht hatte. Die wahren Gründe der von Bismarck erteilten Ablehnung lagen an ganz anderer Stelle, und daher konnten auch die Bemühungen der österreichischen Regierung, deutscherseits eine genaue Umschreibung der angestrebten handelspolitischen Vereinbarung zu erhalten, keinen Erfolg haben. Weil ihm der bisherige Zolltarif in vielen landwirtschaftlichen und industriellen Positionen zu niedrig erschien, hatte Bismarck schon der Einleitung handelspolitischer Verhandlungen mit Österreich gegenüber Bedenken gehabt. Seine ablehnende Haltung hinsichtlich jedweder Bindung des neunundsiebziger Tarifs auch nur einem Staate wie Österreich gegenüber war bestärkt worden durch die inzwischen im deutschen Reichstag erfolgte Ablehnung der Holzzölle. Gleichzeitig war zwischen dem Deutschen Reiche und Spanien ein Handelsvertrag abgeschlossen worden — am 12. Juli 1883 — in dem der Roggenzoll bis zum 30. Juni 1887 gebunden worden war. Am 6. März desselben Jahres war das Verbot der Einfuhr von Schweinen amerikanischen Ursprungs ergangen. Das hatte natürlich in den Vereinigten Staaten den Ruf nach Repressalien, die der deutschen Industrie sehr schädlich werden konnten, laut werden lassen. Um solche nicht herauszufordern, mußte die deutsche Regierung jetzt von den ursprünglich in Verbindung mit einem deutsch-österreichischen Zollbündnis geplanten Maßnahmen — Erhöhung gewisser landwirtschaftlicher Zölle gegenüber dritten Staaten — absehen; da diese nicht nur als bloß gegen die russische, sondern als gegen die amerikanische Einfuhr gerichtet hätten erscheinen müssen. Kurz, die ganze handelspolitische Situation hatte sich inzwischen derart verschoben, daß die deutsche Regierung kein Interesse daran hatte, jene weiteren Ziele zu verfolgen, die man in Österreich-Ungarn so warm begrüßte.

So hatten sich diese Pläne zerschlagen. Der Gedanke der Zollunion war damit freilich nicht begraben[1]).

Einundzwanzigstes Kapitel.

Vertragspolitik und autonome Tarifpolitik 1885 bis 1892.

Das Deutsche Reich hat von 1879 bis 1892 fast nur reine Meistbegünstigungsverträge abgeschlossen. Dadurch fielen ihm die Vorteile zu, die andere Staaten, mit denen es auf dem Fuße der Meistbegünstigung stand, Dritten gewährten. Nur in den bereits erwähnten Verträgen mit einigen südeuropäischen Staaten, Spanien, Italien und Griechenland, waren einige wenige Sätze des deutschen Tarifs, die vorzugsweise Agrarprodukte des südlichen Klimas betrafen, gebunden worden. Mit Bezug auf alle anderen Artikel war die deutsche Zollpolitik in der Lage, ihre Tarifsätze jederzeit zu erhöhen. Von dieser Möglichkeit wurde, wie dargelegt, ausgiebig Gebrauch gemacht. Es kann daher nicht befremden, wenn andere Länder, soweit ihr Tarifsystem es gestattete, ähnlich vorgingen und manchmal auch der deutschen Tarifreform einen neuen Anstoß gaben. So zogen die Wellen der Schutzzollpolitik immer weitere Kreise.

Frankreich hatte im Jahre 1884 dem Parlament einen Gesetzentwurf vorgelegt, der den Weizenzoll (von 0,60 fr. auf 3,00 fr.)

---

[1]) Láng: Hundert Jahre Zollpolitik, Leipzig 1906, S. 302, stellt den Verlauf dieser Aktion gänzlich unrichtig dar. Er schreibt: „Die überwiegende Mehrheit der leitenden Kreise war dem in diesen Tagen viel erwähnten Bündnisse (Zollunion) nur wenig geneigt; wohl traf nach unserer Tarifreform, Ende des Jahres 1882, ein Antrag aus Berlin ein, wonach Deutschland bereit gewesen wäre, seine bisherigen Getreide- und Viehzölle uns gegenüber zu binden und gleichzeitig anderen Staaten, namentlich Rußland gegenüber zu erhöhen, wenn andererseits auch Österreich-Ungarn den Zoll einer Anzahl von Industrieartikeln auf das Niveau des 1878er Tarifes reduzieren wollte. Dieser Antrag war in Wien nicht annehmbar und kraft der Solidaritätsverpflichtung auch in Budapest nicht." Richtiger stellt Matlekovits den Verlauf dieser Verhandlungen dar. Er schreibt a. a. O., S. 101: „Als Bismarck zu wiederholten Malen die Idee lancierte, gegenüber Rußland differentiell höhere Zollsätze in Wirksamkeit zu setzen, da wurde der österreichisch-ungarischen Regierung bei ihrer wiederholten Anfrage wegen Beginn der Vertragsverhandlungen die Andeutung gemacht, Deutschland wünschte in ein engeres wirtschaftliches Verhältnis mit Österreich-Ungarn zu treten." ... „Auf diese Andeutung hin wurde auf Antrag der ungarischen Regierung die Idee einer Zollunion mit Deutschland angeregt." ... „Deutschland antwortete lange nicht auf diese Anregung; dieselbe wurde bei Gelegenheit eines Besuches des Ministers des Äußern Grafen Kalnoky beim Fürsten Bismarck zur Sprache gebracht. Was die Ansicht des Fürsten Bismarck über diese Idee war, wie er sich eine wirtschaftliche Annäherung an Österreich-Ungarn dachte, hierüber waltet noch tiefes Geheimnis." S. 104.

und die Viehzölle erhöhte, sowie die bisher zollfreien Zerealien Roggen, Gerste, Hafer mit 1,50 fr. belastete[1]). Die deutsche Tarifreform folgte nach und erlangte durch das Sperrgesetz für Getreide, Branntweine und Schaumwein noch vor dem französischen Gesetz Geltung[2]).

Die Erhöhung der deutschen Agrar- und Industriezölle löste wiederum eine heftige Agitation in Österreich-Ungarn für Zollerhöhung auf industrielle Erzeugnisse aus. Man hatte sich daselbst schon mit Vergeltungsmaßnahmen gegenüber den Zollerhöhungen, die Frankreich zum Schutze seiner Landwirtschaft vorgenommen hatte, getragen. Nun griff auch Deutschland zu Zollverschärfungen, namentlich auf solche land- und forstwirtschaftlichen Erzeugnisse, welche Österreich-Ungarn bisher in erheblicher Menge nach Deutschland einführte. In aller Eile wurde eine Zolltarifnovelle entworfen[3]). Begründet wurde sie mit den Zollerhöhungen, die nach den teils schon beschlossenen, teils noch in Beratung stehenden Gesetzen in Deutschland und Frankreich demnächst in Anwendung kommen sollten.

»Der Handelsverkehr der österreichisch-ungarischen Monarchie mit dem Auslande,« heißt es in dem die Vorlage begleitenden Motivenbericht, »beruht derzeit zum wesentlichen Teil auf dem Austausch der Produkte der Land- und Forstwirtschaft und der damit zusammenhängenden Betriebe gegen die Hilfsmittel und Produkte der Industrie und gegen Genußmittel.« Es steht zu befürchten, daß die handelspolitischen Maßnahmen Frankreichs und Deutschlands »das Gefüge unseres (Österreich-Ungarn) internationalen Güteraustauschs in seinen Grundfesten erschüttern.« »Nicht um Vergeltung des uns durch die Zollpolitik des Auslandes zugefügten Schadens handelt es sich, sondern um die Ergreifung jener Zollmaßregeln, welche das bedrohte Gleichgewicht unserer Handelsbilanz aufrecht erhalten können.«

Die Tarifnovelle betraf Baumwoll-, Leinen- und Wollfabrikate, Samt- und Seidengewebe, Eisen- und Stahldraht, Instrumente, Kurzwaren aus Perlmutter, Elfenbein, Bernstein usw. Außerdem sollten Getreide- und Mühlenfabrikate eine Abänderung ihrer Sätze bis zu der Höhe erfahren, in welcher sie in dem allgemeinen Zolltarif des Deutschen Reiches vorgesehen waren. Letzteres ent-

---

[1]) Gesetz vom 28. März 1885. (Bull. de statist. et de législ. comp. 1885 I, S. 397.)

[2]) Gesetz vom 20. Febr. 1885.

[3]) Vergl. Nr. 1113 der Beilagen zu den Protokollen des österreichischen Abgeordnetenhauses, IX. Session.

sprach den Wünschen Ungarns, welches, seitdem man auch in Österreich zur Schutzpolitik übergegangen war, den Standpunkt vertrat, daß, sofern Österreich die Ausschließung fremder Industrien verlange, die ungarische Landwirtschaft das Recht habe, die Produkte, die sie erzeugte, von dem gemeinsamen Zollgebiet auszuschließen. Ungarn konnte jedoch wenigstens vorerst keine Vorteile von einer Erhöhung der Agrarzölle erwarten. Die Zollkonvention Österreich-Ungarns mit Rumänien, die noch bis zum 15. Juni 1886 lief, machte Zollerhöhungen zur Erschwerung der Einfuhr ausländischen Getreides, wie sie Deutschland zum Schutz seiner Landwirtschaft in der 1885er Tarifnovelle eingeführt hatte, für den größten Teil der Monarchie so gut wie unwirksam. Zudem wurde im österreichischen Reichsrat mit Rücksicht auf die getreidearmen Alpenländer wenigstens für Tirol die völlige Befreiung von Getreidezöllen gefordert. In Ungarn war deshalb auch wenig Neigung für eine Retorsionspolitik.

Die Industriezölle kamen Ungarn nicht zugute, aber auch der Nutzen der Agrarzölle war sehr zweifelhaft. Der nach Ungarn importierte Weizen stammte hauptsächlich aus Rumänien. Von der 1 663 534 Meterzentner betragenden, gesamten Einfuhr entfielen auf Rumänien 1 380 186 Meterzentner. Diese Menge wurde zum wenigsten, entsprechend der Zollkonvention, auch weiterhin zollfrei eingeführt. Wahrscheinlich aber hätte der höhere Zoll alles andere fremde Getreide verdrängt und dafür um so mehr rumänisches hereinströmen lassen. Auch die ungarische Mühlenindustrie hatte von der Novelle mehr Nachteile als Vorteile zu erwarten. Sie bedurfte, wenn sie exportfähig bleiben sollte, des billigen ausländischen, insbesondere des russischen Getreides, um es mit dem feineren ungarischen zu mischen. Und selbst die Vertreter der ungarischen Spiritusfabrikation und Bauholzindustrie bekämpften die Tarifvorlage.

Man wünschte hier immer noch vor allem eine handelspolitische Annäherung an Deutschland, da man befürchtete, daß bei weiterer Erhöhung der österreichisch-ungarischen Zölle die ungarischen Konsumenten völlig der Preispolitik der österreichischen Industrie ausgeliefert werden würden. Ungarn aber hatte keine Lust, zugunsten der österreichischen Industrie die Kosten der Repressalien zu tragen.

Mit ähnlichen Erwägungen trug man sich jedoch auch in Österreich. Nach einer Aufstellung des österreichischen Handelsministeriums ergab sich zwar, daß bei Berücksichtigung nur der

wichtigsten durch die deutschen, bzw. österreichisch-ungarischen Tarifnovellen getroffenen Artikel, Deutschland eine Einfuhr aus Österreich-Ungarn im Werte von 152,5 Millionen Mk., Österreich-Ungarn hingegen eine Einfuhr aus Deutschland von 34,5 Millionen Mk., durch Zollerhöhungen zu belasten im Begriffe war. Trotzdem aber vertrat die österreichische Regierung die vorgeschlagenen Zollerhöhungen nicht in frischfroher Kampfesstimmung. Das hatte mancherlei Gründe. Sie mochte einsehen, daß den österreichisch-ungarischen Getreide- und Viehproduzenten mit der Vorlage nicht geholfen werden konnte. Die österreichischen Konsumenten aber wären durch sie empfindlich belastet worden, ohne daß doch die Fabrikatzölle der österreichischen Industrie besonders genutzt haben würden. Außerdem drohte im Falle der Annahme der Novelle ein Zollkrieg mit Kündigung des deutsch-österreichischen Handelsvertrags, Wegfall der Transitfreiheit und des Zollkartells, worunter die österreichischen Fabrikanten selbst am meisten hätten leiden müssen. Endlich stand die Erneuerung des österreichisch-ungarischen Zoll- und Handelsbündnisses vor der Tür, bei welcher Gelegenheit die Frage der Zolltarifreform ohnehin wieder aufgerollt werden mußte.

Nachdem in der Frühjahrsession weder in dem österreichischen noch in dem ungarischen Parlament die Zolltarifvorlage erledigt worden war, begannen im Juli 1885 die ersten Verhandlungen über die Fortdauer des österreichisch-ungarischen Ausgleichs. Da unterdessen auch der österreichische Reichsrat geschlossen worden war, fiel die Tarifvorlage unter den Tisch.

In der Zwischenzeit hatte Bismarck im deutschen Reichstag wiederholt zum Ausdruck gebracht, daß eine Verständigung zwischen Österreich-Ungarn und Deutschland höchst wünschenswert und auch das Ziel der beiden Regierungen sei. Diese Äußerungen fanden in der Presse beider Länder aufmerksame Beachtung. Besonders in Ungarn glaubte man aus Bismarcks Worten die Neigung des Kanzlers, dem alten Plane einer Zollunion näher zu treten, entnehmen zu können.

Bismarck hat in der Tat sich des öfteren mit diesem Gedanken befaßt. Schon 1878, als von Österreich-Ungarn infolge des nahen Ablaufs des 1868er Vertrags Unterhandlungen wegen der weiteren Regelung der deutsch-österreichischen Handelsbeziehungen angeknüpft wurden, hatte der Nachfolger Delbrücks, Staatsminister Hofmann, der immer nur im Auftrage des Reichskanzlers handelte, wiederholt erklärt, daß es vielleicht möglich

sein werde, zwischen Deutschland und Österreich-Ungarn engere wirtschaftliche Beziehungen zu begründen[1]). Aus dem gleichen Jahre ist eine Unterredung des Reichskanzlers mit dem französischen Nationalökonomen de Molinari bekannt, aus der ebenso wie aus Bismarcks Schreiben an den ungarischen Abgeordneten von Bausznern vom 5. März 1880 zwar gewisse Sympathien für den Unionsgedanken, aber mehr noch eine skeptische Zurückhaltung zum Ausdruck kommen[2]). Die Wiederaufnahme dieser Pläne durch die deutsche Regierung bei den Verhandlungen im Jahre 1882 wurde schon erwähnt. Jetzt tauchte der Gedanke wieder auf, der seit dem Freiherrn von Bruck in Österreich-Ungarn wie in Deutschland nie ohne warme Anhänger gewesen war; nur daß mit diesem Plane früher in erster Linie politische, jetzt rein wirtschaftliche Ziele verfolgt wurden. Besonders in Ungarn fand 1885 die Idee eines Zollbündnisses mit dem Deutschen Reiche eifrige Förderer, ohne daß man freilich die Schwierigkeiten, die auf wirtschaftlichem und politischem Gebiete dem entgegen standen, übersehen hätte: die Meistbegünstigungsklausel des Frankfurter Friedens, die Verschiedenartigkeit der Steuersysteme und Konsumtionsverhältnisse usw.[3]).

Nur ein Hindernis sei noch erwähnt: die Papiergeldwirtschaft. Zwar hatte sich das Geldwesen der Donaumonarchie gebessert, aber inzwischen war man im Deutschen Reiche zur Goldwährung übergegangen, und wenn auch in Österreich Silber- und Papiergeld gleich gewertet wurden, so bestand doch für Gold ein Agio. Von den Valutadifferenzen hätte die deutsche Industrie wohl Nutzen ziehen können, nicht aber die deutsche Landwirtschaft. Denn die durch ein Goldagio begünstigte Einfuhr landwirtschaftlicher Erzeugnisse aus Silberwährungsländern, unter der die deutsche Landwirtschaft ohnehin litt, hätte sich bei einer engeren wirtschaftlichen Vereinigung mit Österreich-Ungarn für sie in verstärktem Maße fühlbar machen müssen. Es erscheint daher auf den ersten Blick verwunderlich, daß der Gedanke einer Zollunion mit Österreich-Ungarn in Deutschland gerade in agrarischen Kreisen eifrige Anhänger fand[4]). Für diese war jedoch die Voraussetzung einer solchen Annäherung die Herstellung der Währungsgleichheit zwischen den beiden Ländern. Da nun

---

[1]) Láng, a. a. O., S. 264.

[2]) Weiteres darüber bes. bei Matlekovits, S. 826 ff. und S. 845.

[3]) Vergl. den Artikel: Varzin, Pesti Hirlap, 11. Aug. 1885, Nr. 219.

[4]) Vergl. Kreuzzeitung vom 5. Aug. u. Deutsches Tageblatt vom 7. Aug. 1885.

Österreich unmöglich zur Goldwährung übergehen konnte, so glaubte man, auf diesem Wege das ersehnte Ziel der Wiedereinführung des Silbers als Währungsmetall vielleicht erreichen zu können. Die Inthronisation des Silbers durch Rückkehr zur Silberwährung oder Einführung der Doppelwährung war der Preis, um den das ungarische Getreide auf dem deutschen Markte zugelassen werden sollte.

Die deutsche Zolltarifnovelle von 1885 führte nicht nur mit Österreich-Ungarn, sondern auch mit anderen Staaten zu einer Spannung der handelspolitischen Beziehungen. Rußland beantwortete die Verschärfung der französischen und deutschen Agrarzölle sofort mit einer allgemeinen Zollerhöhung von 20%. In der Schweiz, die durch die deutschen Zollerhöhungen für Uhren, Stickereien, Seidenwaren, Vieh usw. empfindlich getroffen worden war, wurde auf die Kündigung des Handelsvertrages mit dem Deutschen Reiche von Industriellen und Landwirten gedrängt. Der schweizerische Bundesrat zog es jedoch vor, eine Revision des bestehenden Vertrages zu beantragen. Die Verhandlungen darüber zogen sich lange hin, wurden zeitweilig unterbrochen und endeten schließlich mit dem Zusatzvertrage vom 11. November 1888[1]). Beide Teile gestanden sich darin eine kleine Reihe von Zollermäßigungen für Industrieerzeugnisse zu.

Von der deutschen Regierung wurde inzwischen auch die Kündigung des Handelsvertrages mit Italien erwogen. Dieser Staat hatte Ende 1886 die Handelsverträge mit Österreich und Frankreich gekündigt. Von den in diesem Vertrag enthaltenen Bindungen hatte der deutsche Ausfuhrhandel bisher große Vorteile gezogen. Diese drohten nun angesichts des neuen, sehr prohibitiven italienischen Generalzolltarifs v. 14. Juli 1887 verloren zu gehen; denn die Bindungen des deutsch-italienischen Vertrages waren nur geringfügig. Bismarck war jedoch gegen die Kündigung des Vertrages mit Italien. Die Zollermäßigungen und Bindungen, die Deutschland Italien zugestanden hatte, waren inzwischen auch anderen Staaten vertragsmäßig zugesichert worden, so daß der Wegfall der Begünstigung Italiens nur Griechenland und Spanien zugute gekommen wäre. Zudem hatte die deutsche Industrie immer noch ein lebhaftes Interesse daran, auf dem wichtigen italienischen Markt nicht ungünstiger behandelt zu werden als die Industrien der konkurrierenden Nachbarländer. Klagten die österreichische und auch gewisse Zweige der französischen Industrie doch nicht

[1]) Drucks. Nr. 36, 7. Leg.-Per., IV. Sess., 1888/89.

ohne Grund, daß sie von dem Handelsvertrag mit Italien keine Vorteile hätten, da dank der Meistbegünstigung die überlegenere deutsche Industrie in Italien den Markt beherrsche. Daß diese Klagen nicht unberechtigt waren, zeigt die Handelsstatistik. Von 1882 (Eröffnung des Gotthardtunnels!) bis 1887 hatte sich der Wert der deutschen Ausfuhr nach Italien fast verdoppelt.

Erwähnung verdient endlich die Nachtragskonvention zu der erst 1881 ratifizierten Handelskonvention mit Rumänien vom 14. November 1877[1]). In letzterer hatte sich das Deutsche Reich einen weitgehenden Konventionaltarif ausbedungen, während es selbst nur die Meistbegünstigung zugestand. Der Wert der deutschen Ausfuhr nach Rumänien, der nach Berechnung der deutschen Regierung Anfang der siebziger Jahre ungefähr 5 Millionen Frs., 1876 14,8 Millionen und im Kriegsjahr 1877 gar 39,6 Millionen Frs. betrug, war weiterhin fortgesetzt gestiegen. 1886 betrug der Wert der Einfuhr aus Deutschland 73,3 und 1887 gar 90 Millionen Frs.[2]). Das Erlöschen des österreichisch-rumänischen Handelsvertrags gab die Veranlassung zum Abschluß der erwähnten Nachtragskonvention vom 1. März 1887[3]), in der einerseits die groben Fabrikate der noch in den Anfängen steckenden rumänischen Industrie geschützt und andererseits der deutschen Qualitätsindustrie große Zugeständnisse gemacht wurden.

Ihren Gipfelpunkt erreichten die schutzzöllnerischen Strömungen in der Ära der Bismarckschen Zollpolitik mit der Tarifnovelle vom Jahre 1887. Sie war eine reine Agrarzollvorlage, die neben Zollerhöhungen für Getreide und Mühlenfabrikate auch solche für Ölfrüchte und Öl in Vorschlag brachte. Die sie begleitende Denkschrift enthielt eine Fülle sehr beachtenswerten Materials, aus dem die Notlage der Landwirtschaft ersichtlich ward. Widersprüche, wie sie die Denkschrift zur Zolltarifnovelle vom Jahre 1885 aufwies, finden sich diesmal in den Motiven nicht. Diese vermieden es überhaupt, die Interessen der Produzenten und Konsumenten unter einen Hut bringen zu wollen. Letztere wurden nur mit dem Satze bedacht,

> es seien im entferntesten nicht die Befürchtungen gerechtfertigt, welche man für die Verteuerung des Brotes vielfach an die Vorlage zu knüpfen geneigt sei.

---

[1]) Drucks. Nr. 232, 4. Leg.-Per., IV. Sess., 1881.

[2]) Die letzten beiden Ziffern nach Ströll: Die Handelspolitik der Balkanstaaten, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Bd. 51, S. 32.

[3]) Drucks. Nr. 86, 7. Leg.-Per., I. Sess., 1887.

Der Regierungsentwurf[1]) schlug eine Verdoppelung der Zollsätze für Weizen, Roggen, Hafer, Buchweizen und Hülsenfrüchte vor. Für Gerste und Malz hatte Bayern schon im Bundesrat eine Herabsetzung der in Aussicht genommenen Sätze von 3 und 5 Mk. auf 2,25 und 4 Mk. erreicht. Im Reichstag erfuhr der Gesetzentwurf weitere Änderungen. Die vorgeschlagenen Zollsätze für Roggen und Weizen wurden von 6 auf 5 Mk. ermäßigt und dementsprechend auch die Sätze für Mühlenfabrikate niedriger bemessen. Die gleichzeitig vorgeschlagene Erhöhung der Zölle für Ölsaaten und die entsprechenden Erzeugnisse der Ölindustrie wurde abgelehnt. Die Vertreter der landwirtschaftlichen Interessen hatten Zollerhöhung für alle Ölsaaten gefordert, während die Ölindustrie und die sonst beteiligten Gewerbe sich gegen jede Steigerung dieser Zölle energisch wehrten.

Anknüpfend an die Ablehnung der Erhöhung der Zölle für Raps, Rübsaat usw. beschloß der Reichstag auf Antrag von Wedell-Malchow, bei der Beratung des Reichshaushaltsetats für 1888/89 die verbündeten Regierungen zu ersuchen, eine Untersuchung über die Wirksamkeit und Kongruenz einer Reihe von Zollartikeln vornehmen zu lassen[2]). Es waren die Positionen 9, 25, 26 und 29 des Zolltarifs, vor allem Fette und fette Öle betreffend, sowie die einheimischen und fremden Rohstoffe, aus welchen sie gewonnen werden, auf die sich die Untersuchung erstrecken sollte. Die vom Bundesrat daraufhin angeordnete Erhebung ergab, daß ein Anlaß zu Anträgen auf eingreifende Umgestaltung der betreffenden Positionen des Zolltarifs nicht vorliege. Der Fall ist deshalb bemerkenswert, weil es seit 1878 das erste Mal war, daß der Bundesrat eingehende Ermittelungen anstellen ließ, bevor Zollforderungen der landwirtschaftlichen Interessenten stattgegeben wurden. Die bisherigen Vorlagen waren immer ohne vorgängige Enquete überraschend schnell eingebracht und angenommen worden.

Wie schon bei der Tarifnovelle vom Jahre 1885, so stand auch bei der letzten großen Agrarzollvorlage des Kanzlers Deutschland mit seinem Vorgehen nicht allein da. Frankreich hatte durch Gesetz vom 29. März 1887 den Weizenzoll von 3 auf 5 Frs. für 100 kg, und Italien den Zoll auf Weizen und Roggen durch Gesetz vom 10. Juli 1887 von 14 L. auf 30 L. für die Tonne erhöht. Zu derselben Zeit hatte Österreich-Ungarn die 1885 beab-

[1]) Drucks. Nr. 22, 7. Leg.-Per., II. Sess., 1887/88.

[2]) Drucks. Nr. 121, 7. Leg.-Per., II. Sess., 1887/88.

sichtigte Tarifreform in erweitertem Ausmaß nachgeholt. Die aus diesem Anlaß von dem österreichischen Handelsministerium an die Handels- und Gewerbekammern gerichtete Rundfrage stellte eine große Unzufriedenheit über die handelsvertraglichen Beziehungen zu Deutschland fest. Im Deutschen Reiche waren während der Dauer des Handelsvertrags mit Österreich-Ungarn vom 23. Mai 1881 fortlaufende, wenn auch kleine, so doch für einzelne Wirtschaftszweige wichtige Änderungen des Tarifs vorgenommen worden. Diese wurden durch die einen protektionistischen Charakter tragende Tarifpolitik der Eisenbahnen, insbesondere der preußischen, in verschärftem Maße fühlbar. Freilich war die deutsche Verkehrspolitik nur die Antwort auf die Refaktienwirtschaft in Österreich, die trotz aller Abmachungen nicht beseitigt werden konnte.

Aus diesen Gründen machte sich, als der bis Ende 1887 gültige Tarif dem Ablaufe nahe war, in Österreich-Ungarn wiederum der Wunsch geltend, innigere wirtschaftliche Beziehungen zu Deutschland zu erlangen. Im Deutschen Reiche aber lagen die Verhältnisse noch genau so wie im Jahre 1883, so daß man dort von einer handelspolitischen Annäherung an Österreich-Ungarn mit einem Zwischenzolltarif nichts wissen wollte. Auch einer Bindung der geltenden Tarifsätze war die deutsche Regierung, wenigstens soweit landwirtschaftliche Erzeugnisse in Frage kamen, nach wie vor grundsätzlich abgeneigt. Die 1887er Vorlage war bei Aufnahme der Unterhandlungen zur Erweiterung des Vertrags von 1881 zwar noch nicht an den deutschen Reichstag gelangt, aber schon hatte der Landwirtschaftsminister im preußischen Abgeordnetenhaus am 5. Mai 1887 erklärt, daß die preußische Staatsregierung für eine baldige angemessene Erhöhung der landwirtschaftlichen Zölle eintreten werde. Im übrigen war es das alte Lied: in Österreich verlangte man hohe Industriezölle, in Deutschland hohe Agrarzölle; wie sollte man sich da auf einen Vertragstarif einigen? Man verständigte sich schließlich dahin, den bestehenden Vertragstarif auf unbestimmte Zeit, mit dem Recht der beiderseitigen einjährigen Kündigung, zu verlängern[1]).

---

[1]) Reichstagsdrucks. Nr. 40, 7. Leg.-Per., II. Sess., 1887/88 u. Verhandlungen vom 15. u. 16. Dezember 1887. — Nr. 486 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des österreichischen Abgeordnetenhauses, X. Sess.

Zweiundzwanzigstes Kapitel.

Die Versuche zur Verlängerung der Reichsfinanzperiode.

Durch die Finanz- und Zollreform des Jahres 1879 waren die Finanzen der Einzelstaaten fester mit denen des Reiches verknüpft worden, als es vorher der Fall war. Die Franckensteinsche Klausel war zur kommunizierenden Röhre zwischen Reichs- und Landeshaushalt geworden. Daraus ergab sich notwendigerweise ein verstärkter Einfluß der Etatfestsetzung und der Rechnungsabschlüsse im Reiche auf die Etatberatungen in den Einzelstaaten. Infolgedessen ward in den Landtagen der Wunsch laut, daß die Hauptsession des Reichstages den Landtagstagungen vorausgehen möge. Im preußischen Abgeordnetenhause wurde, um ein Beispiel anzuführen, die Regierung 1880 durch einen Beschluß aller Parteien ersucht, in dieser Richtung zu wirken. Aber auch im Reichstag selbst war vielfach über das Zusammenfallen der Tagungen der Kammern der Einzelstaaten und der Volksvertretung des Reiches geklagt worden.

Der Bundesrat glaubte diesen Beschwerden am besten durch Einführung zweijähriger Finanzperioden im Reiche abhelfen zu können, wobei freilich dahingestellt bleiben muß, ob nicht auch noch andere Beweggründe für die Einbringung einer entsprechenden Gesetzesvorlage maßgebend waren. Diese wurde erstmalig als Entwurf eines Gesetzes betreffend Abänderung der Artikel 13, 24, 69 und 72 der Reichsverfassung dem Reichstag im Jahre 1880 vorgelegt. Danach sollten durch entsprechende Änderung der Reichsverfassung an Stelle der bisher einjährigen Etatperioden zweijährige treten; die Verpflichtung zur jährlichen Einberufung des Reichstages sollte auf zweijährige Fristen erstreckt und die Legislaturperiode von drei auf vier Jahre verlängert werden.

Die Begründung beschränkte sich darauf, für die vorgeschlagenen Verfassungsänderungen reine Zweckmäßigkeitsgründe geltend zu machen. Reichstag und öffentliche Meinung hingegen betrachteten die Vorlage in erster Linie von der politischen Seite. Unter stillschweigender Zustimmung aller Parteien kam der Gesetzentwurf nicht einmal zur ersten Beratung.

Im nächsten Jahre brachte die Regierung den Gesetzentwurf wieder ein. Es hatte nunmehr zunächst den Anschein, als ob der Gesetzentwurf durch einen Kompromiß zwischen Zentrum, Konser-

vativen und Reichspartei zustandekommen würde[1]). Die Liberalen jedoch, die in den letzten Jahren sich so oft getrennt hatten, traten einmütig gegen die Vorlage auf. Bennigsen, Lasker und Hänel waren die Wortführer. Sie wiesen mit Nachdruck auf die Einbuße an politischer Macht und Bedeutung hin, die für den Reichstag mit der Annahme des Gesetzentwurfs verbunden sei. Gegenüber der Auffassung der Regierung, daß der Entwurf gänzlich unpolitisch sei, betonten sie den Verlust der Volksvertretung an Einfluß im politischen Leben der Nation, der sich von selbst daraus ergeben werde, wenn sie nur alle zwei Jahre berufen werde oder doch nur in zweijährigen Zwischenräumen Gelegenheit zur Etatberatung finde.

Dank dieser Kritik ging der Gesetzentwurf aus der Kommissionsberatung in einer von der Vorlage wesentlich abweichenden Fassung hervor. Er erfuhr dann noch, nachdem die Regierung ihn in der Form der Kommissionsvorlage als unannehmbar bezeichnet hatte, im Reichstag eine Änderung, um schließlich dennoch zu scheitern.

Nach diesem Mißerfolge beabsichtigte die Regierung, dem Reichstage die Vorlage noch ein drittes Mal zugehen zu lassen. Jedoch war eine Beschränkung der Verfassungsänderungen auf die Artikel 24 und 69 der Reichsverfassung in Aussicht genommen. Die verfassungsmäßige Verpflichtung zur jährlichen Einberufung des Reichstages sollte somit nicht angetastet werden. Aus unbekannten Gründen gelangte der Gesetzentwurf nicht bis an den Reichstag.

Dennoch waren damit, daß die erste Vorlage im Reichstag unerledigt geblieben, die zweite von der Volksvertretung abgelehnt worden war und die dritte in den Akten des Bundesrats begraben blieb, die Versuche zur Verlängerung der Finanzperiode des Reiches nicht aufgegeben. Bismarck versuchte, das Ziel, an dem er, obwohl er im Hintergrund blieb, selbst lebhaften Anteil nahm, auf einem Umwege, ohne Verfassungsänderung zu erreichen[2]). Artikel 69 der Reichsverfassung bestimmt, daß alle Einnahmen und Ausgaben des Reiches für jedes Jahr veranschlagt und auf den Reichshaushaltsetat gebracht werden müssen, der vor Beginn des Etatjahres durch ein Gesetz festzustellen ist. Der Sinn dieser Bestimmung ist offenbar der, daß vor Beginn der einjährigen Finanzperiode für die Dauer eines Jahres Ausgaben und Ein-

---

[1]) Vergl. Tribüne Nr. 73 vom 8. März 1881, desgl. Kreuzzeitung Nr. 58 vom gleichen Tage.

[2]) Thudichum, Bismarcks Kämpfe usw., 2. Abt., S. 116 ff.

nahmen gesetzlich festgestellt werden sollen. Es verstößt allerdings nicht gegen den Wortlaut des Artikels 69, wenn für einen längeren Zeitraum, etwa für eine Legislaturperiode, wie es ja auch im Verfassungsentwurfe seinerzeit vorgesehen war, Einnahmen und Ausgaben, je für ein Jahr veranschlagt, zum voraus festgestellt werden[1]).

Diesen Weg versuchte nunmehr die Reichsregierung einzuschlagen, indem sie im Herbst 1882 den Etat für 1883/84 und für 1884/85 zusammen vorlegte. Beide Etats waren gesondert aufgestellt, aber im Etatgesetz und im Anleihegesetz miteinander verbunden. Die Reichsfinanzverwaltung wollte mit dieser Vorlage den finanztechnischen Einwand, daß es schwierig sei, den Reichsetat auf länger als ein Jahr im Voraus zu bemessen, widerlegen. Der Reichstag lehnte jedoch kurzerhand den Etat 1884/85 in allen Teilen ab. Er trat dann allerdings in derselben Session, nachdem der Etat für 1883/84 bereits in Kraft getreten war, auf Grund der kaiserlichen Botschaft vom 14. April 1883 doch noch in die Beratung der unverändert wieder eingebrachten Etatvorlage ein und verabschiedete sie, um die Wintersession der sozialpolitischen Gesetzgebung widmen zu können.

Ein weiterer Versuch, den Reichstag zur Einführung zweijähriger Budgets zu bewegen, ist nicht mehr gemacht worden. Entscheidend dafür waren neben dem unüberwindlichen politischen Widerstand auch die praktischen Schwierigkeiten. Schon als die erste Vorlage eingebracht wurde, ließ sich dagegen einwenden, daß die Wirkungen der Wirtschafts- und Finanzgesetzgebung des Jahres 1879 auf den Etat noch nicht soweit zu übersehen waren, daß er für einen längeren Zeitraum festgestellt werden könne. In den folgenden Jahren aber wurde der Unsicherheitskoëffizient des Etats durch die Versuche zur Änderung der Zoll- und Steuergesetzgebung, die von 1879 bis 1895 fast ununterbrochen währten, nur noch größer.

Nun scheinen allerdings auch heute noch mancherlei Erwägungen für eine Verlängerung der Finanzperiode zu sprechen; wenigstens gelten die meisten seinerzeit in der Regierungsvorlage

---

[1]) Die preußische Regierung hatte bis dahin immer den Standpunkt vertreten, daß wenigstens nach dem Wortlaut der preußischen Verfassungsurkunde, die von einer jährlichen Feststellung spricht, die Landesvertretung auch den Anspruch habe, »mindestens in jedem Jahre bei der Feststellung des Budgets mitzuwirken.« Erklärung des Regierungsvertreters in der Sitzung des preußischen Abgeordnetenhauses vom 6. Mai 1876. Sten. Bericht, S. 1247.

angeführten Zweckmäßigkeitsgründe unverändert fort. Denn auf der einen Seite nehmen die Etatberatungen und die Arbeiten der Budgetkommission immer mehr Zeit in Anspruch, und auf der anderen Seite ist der Reichstag zugleich immer häufiger mit außerordentlich großen gesetzgeberischen Arbeiten belastet. Nur die aus den Beziehungen der Landeshaushalte zum Reichshaushalt sich ergebenden Gründe haben heute an Bedeutung verloren.

Dennoch erscheint es ausgeschlossen, durch Verlängerung der Etatperiode den Mängeln, die sich aus der jährlichen zeitraubenden Etatberatung ergeben, zu begegnen. Das ist zunächst schon ganz allgemein aus politischen Gründen der Fall. Die Gepflogenheit im Reiche — wie übrigens in anderen Staaten — mit der Beratung des Etats eine Erörterung der gesamten inneren und äußeren Politik, wie eine Kritik der Verwaltung zu verbinden, ist ein so wertvolles politisches Recht, daß — mag man über Ausmaß und Art der Ausübung denken, wie man will — keine Partei freiwillig zu seiner Beschränkung die Hand bieten kann. Die Schwierigkeiten, die sich aus dem Wachstum des Reichshaushalts in allen seinen Verwaltungszweigen und aus der damit jährlich umfangreicher werdenden Etatgestaltung ergeben, müssen auf andere Weise als durch Verlängerung der Finanzperiode überwunden werden. Die Wege sind u. a. entsprechende Gliederung des Etats, Bildung von Unterkommissionen für bestimmte Etatabschnitte und Befristung der Beratung für einzelne Teile. Ansätze und Vorbilder dazu bietet die Geschäftsbehandlung des Etats in England, Frankreich, Preußen und im Reiche selbst. Daß neben einer Weiterbildung der Technik der Etatvereinbarung auch auf parteipolitischem und persönlichem Gebiete liegende Momente ausschlaggebend und besserungsbedürftig sind, bedarf keiner weiteren Ausführung.

Dreiundzwanzigstes Kapitel.

Wirtschaftsführung und Finanzgebarung im Reiche 1879 bis 1893/95.

Bei der Beurteilung der Gesamtetatgestaltung dieser Periode ist zu beachten, daß die Abweichungen vom Voranschlag der auf Anleihen und auf bestimmte Deckungsfonds — Reichsinvalidenfonds, Festungsbaufonds usw. — angewiesenen Ausgaben, sowie

die Einnahmen aus den Zöllen und der Tabaksteuer, von denen bekanntlich nur der feste Anteil von 130 Millionen dem Reiche verblieb, ferner die den Einzelstaaten unverkürzt zu überweisenden Einnahmen gemäß Stempelgesetz vom 1. Juli 1881 und 29. Mai 1885 keinen Einfluß auf das Endergebnis des Reichshaushaltes ausüben. Mit dem letzterwähnten Grunde hängt zusammen, daß die Ausgaben des Reichsschatzamtes zum großen Teil einen rechnungsmäßigen Charakter tragen. Der Schatzamtsetat für 1881 weist z. B. in den fortdauernden Ausgaben 43,8 Millionen gegen 2,9 Millionen Mk. im Vorjahre auf. Das Mehr von 40,9 Millionen kommt vorzugsweise auf Rechnung der aus dem Ertrage der Zölle und der Tabaksteuer nach § 8 des Gesetzes vom 15. Juli 1879 an die Bundesstaaten zu leistenden Überweisungen. Das Gleiche gilt von der Steigerung des Etats des Schatzamtes in den folgenden Jahren. Alle diese Ausgaben sind daher, ebenso wie die aus den Betriebseinnahmen gedeckten Ausgaben der Betriebsverwaltungen des Reiches, nur als durchlaufende Posten anzusehen.

Wie an anderer Stelle erwähnt, weist im Gegensatz zu dem ersten Jahrzehnt der Reichsfinanzwirtschaft die in Rede stehende Periode eine fast ununterbrochene Reihe von Defizitjahren auf. Nun wirken Fehlbeträge und Überschüsse gemäß Artikel 70 der Reichsverfassung auf den folgenden Etat, indem sie diesen belasten oder entlasten. Dementsprechend leidet die Wirtschaftsführung in den achtziger Jahren darunter, daß die meisten Etats mit Fehlbeträgen der Vorjahre beschwert sind. Des weiteren wird die Etatgestaltung beeinflußt durch den Rückgang der Einnahmen aus den Zinsen belegter Reichsgelder, die mit dem Fortgange der Festungbauten und der Errichtung des Reichstagsgebäudes sich mehr und mehr verminderten, vor allem aber durch die wachsende Zinsenlast der Reichsschuld.

Die endgültigen Rechnungsergebnisse sind besonders beeinflußt durch die Ausgaben der Militärverwaltung und die Einnahmen aus der Rübenzuckersteuer. In der zweiten Hälfte der siebziger Jahre hatte die Verwaltung des Reichsheeres regelmäßig große Ersparnisse infolge sinkender Naturalienpreise aufzuweisen, die auch durch kleine Überschreitungen in anderen Kapiteln des Militäretats nicht aufgezehrt wurden. Die Getreidezölle waren jedoch noch nicht in Kraft getreten, als Mißwachs, der fast ganz Europa betraf, die Preise beträchtlich in die Höhe trieb, so daß die Presse berichtete, man trage sich im Schoße der Regierung ernstlich mit dem Ge-

danken einer Suspendierung der Getreidezölle[1]). Die halbamtliche Presse verkündete zwar, daß ein Mangel an Getreide gar nicht vorhanden und daß die Preissteigerung nur ein Produkt der Spekulation sei. Diese hatte gewiß ihren Einfluß im Spiele, aber sie war durch die Gesetzgebung erst hervorgerufen worden; tatsächlich lagen die Verhältnisse so, daß trotz des Mißwachses eine verstärkte Zufuhr nach Deutschland stattgefunden hatte, die die Preise auf dem deutschen Markte drückte. Die Notierung für deutschen Roggen sank unter jene für den sonst weniger beliebten russischen Roggen. Dieser fand keine Abnahme und suchte auf anderen Plätzen Absatz zu finden. Als dann im Frühjahr Bedarf eintrat, waren die russischen Vorräte erschöpft, und der Preis stieg außergewöhnlich hoch.

Die Ersparnisse der Militärverwaltung an den Ausgaben für Naturalverpflegung gingen denn auch, selbst wenn man die Abstriche des Reichstages von den Etatansätzen berücksichtigt, zunächst kräftig zurück. Dann folgten jedoch wiederum eine Reihe von Jahren mit regelmäßigen, nicht unbeträchtlichen Ersparnissen an den Ausgaben für Naturalverpflegung. Für die Naturalverpflegung des Heeres wurden gegen den Etatansatz gebraucht:

	mehr	weniger
	in Millionen Mark	
1879	—	4,5
1880	—	0,7
1881	1,3	—
1882	0,4	—
1883	—	3,1
1884	—	2,5
1885	—	4,3
1886	—	4,0
1887	—	4,1
1888	—	2,0
1889	1,5	—
1890	5,7	—
1891	0,8	—
1892	0,5	—
1893	3,6	—

[1]) Börsenkurier Nr. 498 v. 25. Oktober 1879. Berliner Tageblatt Nr. 520 v. 6. November 1879. Stettiner Zeitung Nr. 529 v. 13. November 1879.

Folgende Aufstellung gibt einen Überblick über die Rechnungsergebnisse des Reiches in der Periode 1880/95.

Es betrugen in 1000 Mk. die:

	Mehr (+) bzw.- Mindereinnahmen (—)		Mehr(+)ausgaben, bzw. Minder-ausgaben (—)	Überschüsse (+) bzw. Fehl-beträge (—)
	+	—		
1881	26 496	594	+ 825	+ 25 077
1882	14 838	1 642	— 2 547	+ 15 743
1883	5 454	6 923	+ 436	— 1 905
1884	12 327	14 911	+ 3 151	— 5 735
1885	6 097	22 207	+ 1 309	— 17 418
1886	6 117	25 833	+ 2 636	— 22 352
1887	12 030	34 292	+ 624	— 22 886
1888	16 032	31 658	+ 4 758	— 20 384
1889	18 209	8 567	+ 7 294	+ 2 348
1890	26 294	3 567	+ 7 579	+ 15 148
1891	18 087	2 173	+ 11 963	+ 3 951
1892	13 356	5 263	+ 6 953	+ 1 140
1893	21 353	550	+ 6 603	+ 14 200
1894	11 013	3 921	— 8 000	+ 7 172

Nach 1880 setzte eine kurze Periode wirtschaftlicher Aufwärtsbewegung ein. Das Rechnungsjahr 1880 schloß noch mit einem Fehlbetrag von 25 Millionen Mk. ab, obwohl die Voranschläge mit dem Hinweise auf die starken Voreinfuhren bedeutend unter der sonst üblichen Schätzung nach dem Durchschnitte der letzten Jahre angesetzt worden waren. Dann folgten zwei günstig abschließende Jahre, in welchen fast alle Einnahmen Mehrerträge aufwiesen. Letzteres war auch noch im Rechnungsjahre 1883 der Fall. Wenn dieses dennoch einen Fehlbetrag von 2 Millionen Mk. aufweist, so ist die Ursache in dem schon seit einigen Jahren beginnenden starken Verfall der Zuckersteuer zu erblicken.

Der Fehlbetrag des Jahres 1884 von 5,7 Millionen Mk. ist zur einen Hälfte auf Einnahmeausfälle und zur anderen auf Ausgabeüberschreitungen zu setzen. Die gesamten Mehreinnahmen beziffern sich auf 12,3 Millionen, die Mindererträge auf 14,9 Mill. Mk.; davon kommen allein 14,5 Millionen Mk. auf Rechnung der Rübensteuer.

Der Rechnungsabschluß des Jahres 1885 weist bei einem Ausgabemehr von nur 1,3 Millionen einen Fehlbetrag von 17,4 Millionen Mk. auf. Ursache ist wiederum die Rübensteuer mit

einem Minderertrag von 20 Millionen Mk. Der unerwünschte Abschluß gab den Volksvertretungen der Einzelstaaten Anlaß, die finanziellen Beziehungen zum Reiche, wie sie sich seit 1879 gestaltet hatten, einer Kritik zu unterziehen. Diese war jedoch unfruchtbar wie immer und zeigte nur, daß die materiell-fiskalischen Gesichtspunkte, unter welchen der Eintritt in das Reich in den siebziger Jahren in einigen allzu partikularistisch gesinnten Landtagen betrachtet worden war, noch immer Vertreter fanden. Freilich hatte das Reich durch seine mit der Franckensteinschen Klausel eingeschlagenen Finanzpolitik selbst dazu beigetragen, solchen Meinungen eine Stütze zu bieten. Auch ist der Unmut der Landtage, wenn der Reichstag die Matrikularrechnung präsentierte und sie nur die Zahlungsanweisung geben sollten, schließlich wohl begreiflich.

Mit dem Etatjahr 1885 beginnen (Kapitel 2, Tit. 4 der einmaligen Ausgaben) die Kolonialausgaben den Etat zu belasten. In den ersten drei Jahren betrugen sie jeweils rund nur eine viertel Million. In der ganzen hier erörterten Periode stiegen sie in einem Jahre nicht über 6 Millionen Mk.

Das 1880 bewilligte Septenat lief Ende des Jahres 1887 ab. Die Regierung hielt es jedoch für geboten, den Ablauf desselben nicht abzuwarten. Auf dem Balkan hatte sich wieder einmal Zündstoff — die bulgarische Frage — angehäuft, mit dem russischer und französischer Chauvinismus in bedenklicher Weise spielte. Das alte Wort: »Der Weg über Konstantinopel geht über Wien« erhielt durch den Zusatz »und damit über Berlin« eine neue Prägung. Die russische Kriegspartei schürte bewußt gegen beide Kaiserreiche, und die Boulangisten machten kein Hehl daraus, daß sie bereit wären, die Gelegenheit zu einem Revanchekrieg zu benutzen. Bismarck brachte deshalb bereits in der Session 1886/87 eine neue Septenatsvorlage ein. Danach sollte die Friedenspräsenz für die Zeit vom 1. April 1886 bis 31. März 1894 von 427000 auf 468400 Mann ohne Einrechnung der Freiwilligen erhöht werden.

In dem 1884 gewählten Reichstage hatten die vereinigten Oppositionsparteien — Freisinn und Zentrum — die Mehrheit. Ihr Programm lautete: Herabminderung und jährliche Bewilligung des Militärbudgets. Sie ließen sich jedoch im Hinblick auf die drohende Auflösung bewegen, die ganze Vorlage für drei Jahre zu bewilligen. Dennoch löste Bismarck den Reichstag auf, weil er mit sicherem Blick erkannte, daß er unter dem Einflusse der politischen

Lage auf Kosten der Opposition eine sichere gouvernementale Mehrheit erhalten werde. Der Kartellreichstag wurde gewählt, der den Nationalliberalen zum letzten Male eine starke ausschlaggebende Stelle schuf. Die Zahl ihrer Sitze stieg von 50 auf 100. Der Freisinn wurde zerrieben, die deutsche Volkspartei büßte alle Mandate ein, und die Sozialdemokratie verlor von 25 Sitzen 11. Schon acht Tage nach der Eröffnung des neuen Reichstages wurde die Militärvorlage in dritter Lesung bewilligt.

Nunmehr galt es auch die Deckung für die neuen Bewilligungen zu beschaffen. Zu diesem Zwecke wurde von neuem auf die an anderer Stelle erwähnte Reform der Branntwein- und Zuckersteuer abgestellt.

Unmittelbar nach Annahme des Septenats wurde ein Nachtragsetat für Heereszwecke mit einer Gesamtforderung einschließlich der in späteren Jahren zur Verwendung gelangenden Raten von 300 Millionen M., die durch Anleihe gedeckt werden sollten, eingebracht. Und auch dieser wurde glatt, d. h. mit einem Abstrich von nur 47 000 Mk. bewilligt, obwohl als Verwendungszweck nur ganz allgemein die Steigerung der Schlagfertigkeit des Heeres und des Verteidigungszustandes der Festungen angegeben war. Nur einzelnen von der Budgetkommission bezeichneten Vertrauensmännern wurden geheime Aufschlüsse gegeben.

Unter dem Einfluß der patriotischen Bewegung stand auch die am 5. Juli 1887 zur Zeichnung aufgelegte Reichsanleihe von 100 Millionen Mk., die, obgleich sie nur $3^1/_2$-prozentig und fast zum Nennwert ausgegeben wurde, eine siebenfache Überzeichnung erfuhr.

Obwohl der Kriegsminister bei den Reichstagsverhandlungen im Frühjahr 1887 erklärt hatte, daß mit dem neuen Septenat die Forderungen der Militärverwaltung ihren Abschluß gefunden hätten, machte die politische Lage — der während des Jahres 1887 ständig drohende Doppelkrieg — noch im Dezember 1887 eine neue Wehrgesetzvorlage, die für den Kriegsfall eine außerordentliche Verstärkung des Aufgebots vorsah, unvermeidlich. Die laufenden Ausgaben für die Durchführung des Gesetzes über die Änderung der Wehrpflicht wurden auf 150 000 Mk. veranschlagt und das Gesamterfordernis der einmaligen, im Wege der Anleihe zu bestreitenden Ausgaben auf rund 280 Millionen Mk. Wehrgesetz und Anleihevorlage wurden en bloc angenommen.

Mit dem Rechnungsabschluß für 1887 erreichten die Fehl-

beträge dieser Periode ihren Höhepunkt. Die Zuckersteuer gab einen Minderertrag von 20 Millionen Mk., die Branntweinabgabe von 13,5 Millionen Mk., und der gesamte Passivsaldo betrug 22,8 Millionen Mk. Bei der Aufstellung des Voranschlages für das Etatjahr 1888/89 glaubte man, obwohl die Anleihen für Militärzwecke die Zinsenlast wiederum erheblich steigerten, einer finanziell sorgenfreien Zukunft entgegen zu gehen. Die Zuckersteuer war erhöht, die Branntweinsteuerreform durchgeführt und die Zolltarifnovelle eingebracht worden. Dennoch ergab der Rechnungsabschluß wiederum einen Fehlbetrag von über 20 Millionen Mk. Die Zucker- und Branntweinsteuer hatten die erhofften Erträge noch nicht erbringen können. Sie wiesen vielmehr noch einmal ganz beträchtliche Mindereinnahmen auf. Mit dem Jahre 1888 setzt auch eine auffällige Steigerung des Pensionsfonds ein. Während von 1879 bis 1885/86 die jährliche Steigerung der Militärpensionen, um nur den wichtigsten Teil des allgemeinen Pensionsfonds herauszugreifen, rund ½ Millionen Mk. betrug, belief sie sich in den beiden folgenden Jahren auf jährlich 2 Millionen Mk., 1888 auf 3 Millionen Mk. und 1889 gar auf 5 Millionen Mk. Die Verstorbenen eingerechnet, schieden im Jahre 1888 insgesamt 65 Generale und 156 Stabsoffiziere aus der Armee aus.

Die Rechnungsergebnisse des Jahres 1889 wiesen zum ersten Male seit langem einen, wenn auch im Vergleich zur Größe des Etats recht bescheidenen Überschuß auf. Die Mehreinnahmen betrugen 9,6 Millionen Mk., die Mehrausgaben 7,3 Millionen Mk., so daß ein Überschuß von 2,3 Millionen Mk. verblieb. Die Branntweinsteuer war mit ihren Erträgen, die seit der Reform nicht mehr in, sondern nur durch die Kasse des Reiches flossen, noch hinter dem Voranschlag zurückgeblieben, während die Zuckersteuer zum ersten Male in dieser Periode den Etatansatz erreichte, bzw. um ein Geringes überschritt. In den Einnahmen machte sich die Zollerhöhung schon bemerkbar. Freilich riefen die hohen Kornpreise, wie der Schatzsekretär bei der Beratung des Haushaltungsvoranschlages ausdrücklich hervorhob, auch im Heeresetat einen Mehrbedarf von 6 Millionen Mk. hervor, der noch um 1,5 Millionen Mk. überschritten wurde.

In den zehn Jahren 1880/81 bis 1889/90 hatten sich die Einnahmen aus den Zöllen und Verbrauchssteuern verdoppelt. Diese Einnahmemehrung war im wesentlichen zurückzuführen auf die Erhöhung der Zölle, die Steigerung der Tabaksteuererträge und die Reform der Branntweinsteuer. Während des gleichen Zeit-

raums hatten sich die Einnahmen aus den Reichsstempelabgaben sogar verfünffacht.

Im Jahre 1889 kam auch das Invaliditäts- und Altersversicherungsgesetz zustande. Die finanzielle Belastung des Reiches aus dem Gesetz vom 22. Juni 1889 setzt sich zusammen aus dem Reichszuschuß zu jeder Rente in Höhe von 50 Mk. und den Rentenanteilen, welche auf die Zeit militärischer Dienstleistungen fallen. Daneben kommen noch in Betracht die Ausgaben für die Reichspostverwaltung und das Reichsversicherungsamt, die Herstellungskosten der Zusatzmarken und die Wochenbeiträge, welche das Reich in seiner Eigenschaft als Arbeitgeber aufzubringen hat. Letztere wurden zur Zeit des Inkrafttretens des Gesetzes auf rund 280000 Mk. berechnet.

Bei der Erörterung der Frage, auf welche Weise in Zukunft die Zuschüsse des Reiches zur Alters- und Invalidenversicherung gedeckt werden sollten, wurde im Reichstag vorgeschlagen, einen Teil durch Verwendung zur Schuldentilgung oder Verminderung des außerordentlichen Etats gewissermaßen für die Zukunft zu reservieren. Würden dann künftig Mehrausgaben in den Versicherungszuschüssen entstehen, so könne in gleichem Umfange auf Anleihen zurückgegriffen werden. Natürlich wehrten sich die Finanzminister der Gliedstaaten gegen diesen Vorschlag, dessen Grundgedanke später in den leges Lieber verwirklicht wurde.

Der Reichshaushaltsetat für 1889/90 weist entsprechend einer Resolution des Reichstags vom 23. Februar 1888 auch eine formale Änderung auf, derart, daß fortan die einmaligen Ausgaben getrennt in solche des ordentlichen und solche des außerordentlichen Etats erscheinen. Wichtiger sind die Änderungen in der Verteilung der Ausgaben auf den ordentlichen und außerordentlichen Etat, die jedoch an anderer Stelle Erwähnung finden sollen.

Das Jahr 1890 brachte wiederum eine neue Militärvorlage, die, ohne den Ablauf des Septenats abzuwarten, die Friedenspräsenz um 18574 Mann erhöhte. Es wurden bewilligt rund 6,5 Millionen Mk. fortdauernder Ausgaben und über 60 Millionen Mk. einmaliger Ausgaben, nämlich 40 Millionen Mk. zur Durchführung der militärischen Neuformationen, ungefähr 10 Millionen Mk. zur Ausbildung der Angehörigen des Beurlaubtenstandes mit einem neuen Gewehr und rund 10,5 Millionen Mk. für militärische Eisenbahn- und Telegraphenanlagen.

Der Etat für 1891 wies, wie der vorhergehende, eine starke Ausgabesteigerung auf. Diese lag in der Hauptsache bei den dauernden, nicht wie früher bei den einmaligen Ausgaben. Es war wie immer das Heeresbudget, das bei den Ausgabemehrungen voranstand; aber allmählich drängten sich auch andere schwerwiegende Posten in den Vordergrund: die Verzinsung der Reichsschuld, die Ausgaben für die Marineverwaltung und endlich der allgemeine Pensionsfonds. Daneben findet sich eine beträchtliche Ausgabesteigerung im Etat des Reichsamts des Innern, veranlaßt durch das bevorstehende Inkrafttreten der Invaliditäts- und Altersversicherung. Von den geforderten Ausgaben machte der Reichstag Abstriche in der bis dahin nie dagewesenen Höhe von 28 Millionen Mk. Der Marineetat wurde im Hinblick auf die großen Bewilligungen des Vorjahrs für das Landheer allein um 9,5 Millionen Mk. gekürzt. Darunter befanden sich die ersten Raten für drei größere Schiffe.

In dem Etat für 1891 machte die Regierung zum ersten Male den Versuch einer bescheidenen Abbröckelung der Franckensteinschen Klausel. Die Aufzehrung der Restbestände der französischen Kriegsentschädigung einerseits und das Steigen der Reichsschuld andererseits machte den Mangel an hinreichenden Betriebsmitteln, an dem die Reichsfinanzwirtschaft von Anbeginn gekrankt hatte, immer empfindlicher bemerkbar. 1891 war die Reichsschuld bereits so sehr angewachsen, daß am ersten Tage des Etatjahres der Betriebsfonds mit über 10 Millionen Mk. zur Deckung der am 1. April fälligen Zinsen in Anspruch genommen werden mußte. Der § 7 des Etatgesetzes für 1891 schlug deshalb vor, aus den Mehreinnahmen, die den Einzelstaaten im Jahre 1890/91 voraussichtlich gegenüber den Sollüberweisungen zufließen würden, einen Betrag von 10,2 Millionen Mk. zur Verstärkung des Betriebsfonds, genauer zur Verrechnung des Aprilkoupons der Reichsschuld auf den 31. März zurückzubehalten. Das Zentrum griff diese Bestimmung auf das Heftigste an[1]), und die Regierung gab ihren Vorschlag schon in der ersten Lesung preis.

Aus den Rechnungsabschlüssen ist noch erwähnenswert, daß die Zuckersteuer, das Schmerzenskind unter den Steuerquellen des Reiches, im Jahre 1889 zum ersten Male einen kleinen Überschuß ergab; im folgenden Jahre lieferte sie einen Mehrertrag

---

[1]) Windthorst in der Reichstagssitzung vom 10. Dez. 1890, S. 840.

gegenüber dem Soll von 10 Millionen Mk., um dann freilich wieder in ihren Erträgen hinter den Voranschlägen zurückzubleiben.

Im November 1892 gelangte die große Militärvorlage Caprivis an den Reichstag. Die Anforderungen, die sie an die Finanzen des Reiches stellte, waren so groß, daß die verbündeten Regierungen ganz von selbst, trotz dem Widerstreben des Schatzsekretärs, zu einem neuen großen Finanzreformversuch gedrängt wurden. Den an anderer Stelle erwähnten Steuervorlagen kam es nicht zu statten, daß die Rechnungsabschlüsse des Reiches Anfang der 90er Jahre nicht nur mit Überschüssen zugunsten der Reichskasse, sondern auch mit sogenannten Mehrüberweisungen, d. h. den Etatvoranschlag übersteigenden Überweisungen abschlossen[1]. Die Reichsfinanzen waren gewiß, wie noch gezeigt werden wird, 1893 reformbedürftig. Aber es darf dennoch nicht übersehen werden, daß die Jahre 1893 bis 1895 gewissermaßen einen Übergangszustand darstellen, der eine richtige Beurteilung der Finanzlage und der finanziellen Entwicklung ungemein erschwerte. Das ergibt sich aus einem Vergleich der beiden Rechnungsjahre 1893/94 und 1894/95. Ersteres schloß mit einem Überschuß von 12,5 Millionen Mk.; doch blieben die für Rechnung der Bundesstaaten erhobenen Steuern und Zölle um rund 10 Millionen Mk. hinter dem Etatansatz zurück. Und dazu kam die Erhöhung der Matrikularbeiträge infolge des Nachtragsetats für die Kosten des neuen Militärgesetzes mit 23 Millionen Mk. Demgegenüber zeigte der Rechnungsabschluß für 1894/95 deutlich, daß die Wendung in der Einnahmeentwicklung, veranlaßt durch die Erstarkung des Wirtschaftslebens, nach einer kurzen Krise und den Übergangsschwierigkeiten, die jede neue, auch die beste Regelung der handelsvertraglichen Beziehungen bietet, nunmehr lebhaft einsetzte. Der Haushaltungsvoranschlag hatte trotz mehrfacher durch den Reichstag, entgegen den Warnungen Miquels, vorgenommener Erhöhungen der Einnahmeschätzungen noch mit einem Fehlbetrage von 30,5 Millionen Mk. aufgestellt werden müssen, d. h. so hoch beliefen sich die ungedeckten Matrikularbeiträge. Tatsächlich ergaben aber die Überweisungen 27,5 Millionen Mk. mehr als im Etat vorgesehen war, so daß an ungedeckten Matrikularbeiträgen zu Lasten der Einzelstaaten nur 2,5 Millionen Mk. verblieben, während die reichseigenen Einnahmen gleichzeitig mit einem Überschuß von 7,2 Millionen Mk. abschlossen.

---

[1]) Vergl. S. 317.

Über die Entwicklung der Ausgaben in dieser Periode gibt folgende Übersicht Auskunft.

Es betrug die jährliche Zuwachsquote der

	fortdauernden Ausgaben %	einmaligen ordentlichen Ausgaben %
1880/81	11.2	2.3
1881/82	10.9	—10.2
1882/83	2.7	7.7
1883/84	0.2	6.1
1884/85	5.2	—19.7
1885/86	3.2	35.8
1886/87	5.7	—6.9
1887/88	10.8	30.8
1888/89	17.0	—7.7
1889/90	13.5	55.6
1890/91	7.7	7.6
1891/92	6.0	15.6
1892/93	—1.0	19.2

Unverkennbar ist in dieser Übersicht bei aller sprunghaften Entwicklung die starke Steigerungstendenz der fortdauernden wie der einmaligen Ausgaben. Dem entsprach die Entwicklung der meisten Einnahmen keineswegs. Es betrugen in Fünfjahresdurchschnitten die Einnahmen:

in tausend Mark:

	Zölle	Tabaksteuer
1873/77	109 135	1 001
1878/82	153 733	4 157
1883/87	219 827	9 248
1888/92	347 960	10 922
	Zuckersteuer	**Salzsteuer**
1873/77	46 891	33 582
1878/82	46 352	36 502
1883/87	23 716	38 921
1888/92	50 109	41 866
	Maischbottichsteuer	**Brausteuer**
1873/77	38 044	15 559
1878/82	36 513	15 431
1883/87	34 719	18 821
1888/92	18 461[1])	24 211

[1]) Dazu ab 1. Oktober 1887 die Branntweinverbrauchsabgaben mit einem Durchschnitt 1888/92 von 92 487 000 Mk.

	Wechselstempelsteuer		Stempelabgabe für Wertpapiere
1873/77	6 170	1882/86	14 498
1878/82	6 151	1887/91	25 962
1883/87	6 382		
1888/92	7 292		

Die weitere Charakteristik der Finanzwirtschaft des Reiches in der Periode 1879/92 sei auf die nachstehenden Kapitel verwiesen. Hier folge nur noch eine Zusammenstellung über die unmittelbare Einflußnahme des Reichstags auf die Verminderung der Ausgaben.

Jahr	Insgesamt v. = veranschlagt b. = bewilligt Mk.	Es betrugen in runden Zahlen die wichtigsten Abstriche der f. A. = fortdauernden Ausgaben und e. A. = einmaligen Ausgaben des o. E. = ordentlichen Etats und a. E. = außerordentlichen Etats		
1880/81	v. 544 793 343 b. 539 252 640 — 5 540 703	f. A.	Marine: Instandhaltung der Schiffe, Naturalverpflegung und Werftbetrieb	950 000
		e. A. o. E.	Post: Dienstgebäude	490 000
			Rohrpostanlage in Berlin	905 000
			Heer: Garnisonbauten	680 000
			Marine: Schiffbauten	365 000
			Reichsdruckerei: Betriebsfonds	450 000
		a. E.	Heer: Garnisonbauten	1 610 000
1881/82	v. 596 811 409 b. 592 956 554 — 3 854 855	f. A.	Heer: Geld- u. Naturalverpflegung	450 000
			Artillerie- u. Waffenwesen	1 020 000
			Marine: Instandhaltung der Schiffe, Naturalverpflegung und Werftbetrieb	700 000
		e. A. o. E.	Heer: Garnisonbauten	515 000
			Eisenbahnwesen: Dienstgebäude	75 000
		a. E.	Heer: Garnisonbauten	900 000

Jahr	Insgesamt v. = veranschlagt b. = bewilligt Mk.	Es betrugen in runden Zahlen die wichtigsten Abstriche der f. A. = fortdauernden Ausgaben und e. A. = einmaligen Ausgaben des o. E. = ordentlichen Etats und a. E. = außerordentlichen Etats	
1882/83	b. 610 632 707	f. A. Heer: Geld-, Naturalverpflegungs- u. Artilleriewesen	1 110 000
	v. 607 534 771	Marine: Instandhaltung der Schiffe, Naturalverpflegung, Werftbetrieb	900 000
	+ 3 097 936	e. A. o. E. Heer: Garnisonbauten	540 000
		a. E. Heer: Garnisonbauten	1 580 000
		Zugesetzt: Reichstagsgebäude 1. Rate 7 775 000	
1883/84	v. 601 882 715	f. A. Heer: Naturalverpflegung	3 390 000
	b. 590 556 634	Marine: Instandhaltung der Schiffe usw.	1 200 000
	— 11 326 081	Pensionsfonds für französische Militärpersonen	170 000
		e. A. o. E. Post: Dienstgebäude	850 000
		Heer: Garnisonbauten	840 000
		a. E. Heer: Garnisonbauten	4 250 000
1884/85	v. 600 256 660	f. A. Heer: Naturalverpflegung	3 540 000
	b. 590 819 344	Marine: Instandhaltung der Schiffe usw.	1 000 000
	— 9 437 316	Schatzamt: Überweisung aus der Tabaksteuer	1 110 000
		e. A. o. E. Post: Dienstgebäude	880 000
		Heer: Garnisonbauten	280 000
		Marine: Garnisonbauten	70 000
		a. E. Heer: Garnisonbauten und Artillerie-Schießplätze	2 020 000
1885/86	v. 621 196 051	f. A. Auswärtiges Amt: Gesandtschaften	60 000
	b. 611 930 672	Heer: Geldverpflegung usw.	280 000
	— 9 265 379	Marine: Artillerie	1 770 000
		e. A. o. E. Post: Dienstgebäude	1 300 000
		Heer: Garnisonbauten	2 040 000
		a. E. Heer: Garnisonbauten und Schießplätze	5 820 000

Jahr	Insgesamt v. = veranschlagt b. = bewilligt Mk.	Es betrugen in runden Zahlen die wichtigsten Abstriche der f. A. = fortdauernden Ausgaben und e. A. = einmaligen Ausgaben des o. E. = ordentlichen Etats und a. E. = außerordentlichen Etats	
		Zugesetzt e. A.	
		Auswärtiges Amt: Schutzgebiete	240 000
		Reichsamt des Innern: Grundstück für das Statistische Amt	150 000
		Marine: Beschaffung von Geschützen	1 620 000
1886/87	v. 705 882 344	f. A. Heer: Geld- und Naturalverpflegung	1 630 000
	b. 696 615 509	Marine: Instandhaltung der Schiffe usw.	300 000
	— 9 266 835	e. A. o. E. Post: Dienstgebäude	330 000
		Heer: Garnisonbauten	2 600 000
		Marine: Schiffbauten, Garnisoneinrichtungen	1 370 000
		a. E. Heer: Garnisonbauten, Artillerie-Schießplätze	2 440 000
1887/88	v. 746 882 646	e. A. o. E. Post: Dienstgebäude	330 000
	b. 745 207 436	Heer: Garnisonbauten	700 000
	— 1 675 210	Marine: Schiffbauten	175 000
		a. E. Heer: Garnisonbauten	330 000
1888/89	v. 921 689 140	Mehrbetrag aus Anlaß des Gesetzes über Änderung der Wehrpflicht vom 11. Febr. 1888 (282 Millionen) und für Ausbau der Bahnen im Interesse der Landesverteidigung (18 Millionen).	
	b. 1 225 926 074		
	+ 304 236 934		
1889/90	v. 949 103 987	e. A. o. E. Post: Dienstgebäude	260 000
	b. 946 181 699	Heer: Garnisonbauten	1 290 000
	— 2 922 288	Marine: Schiff- u. Garnisonbauten	1 200 000
1890/91	v. 1 208 664 739	e. A. o. E. Heer: Garnisonbauten	7 220 000
	b. 1 193 082 286	Marine: Schiffbauten und Schiffsarmierung	8 310 000
	— 15 582 453	a. E. Heer: Garnisonbauten	1 610 000
		Marine: Geschütze	700 000
		Zugesetzt f. A.	
		Heer: Naturalverpflegung	2 260 000

Jahr	Insgesamt v. = veranschlagt b. = bewilligt Mk.	Es betrugen in runden Zahlen die wichtigsten Abstriche der f. A. = fortdauernden Ausgaben und e. A. = einmaligen Ausgaben des o. E. = ordentlichen Etats und a. E. = außerordentlichen Etats	
1891/92	v. 1 130 645 888	f. A. Heer: Geldverpflegung	1 840 000
	b. 1 102 435 132	Remontepferde	940 000
	— 28 210 756	e. A. o. E. Ausw. Amt: Unterdrückung des Sklavenhandels	1 000 000
		Post: Dienstgebäude	320 000
		Heer: Garnisonbauten	5 860 000
		Marine: Schiffbauten und Schiffsarmierung	9 680 000
		Reichsschuld: Einlösung von Zinsscheinen [1])	10 240 000
		a. E. Heer: Garnisonbauten	1 420 000
		Eisenbahnverwaltung: Dienstgebäude	100 000
		Zugesetzt f. A.	
		Heer: Naturalverpflegung 210 000	
		Artillerie- u. Waffenwesen 3 230 000	
1892/93	v. 1 222 416 597	f. A. Heer: Geldverpflegung usw.	200 000
	b. 1 207 583 365	Marine: Instandhaltung der Schiffe usw.	780 000
	— 14 833 232	e. A. o. E. Post: Dienstgebäude	550 000
		Heer: Garnisonbauten	680 000
		Marine: Schiffbauten usw.	8 200 000
		a. E. Heer: Garnisonbauten	4 250 000
		Marine: Garnisonbauten	1 500 000
		Zugesetzt e. A. o. E.	
		Reichsamt des Innern	
		Beteiligung an der Weltausstellung in Chicago 2 000 000	
1893/94	v. 1 273 950 571	f. A. Heer: Geldverpflegung usw.	120 000
	b. 1 257 678 811	Marine: Betrieb und Instandhaltung der Flotte	640 000
	— 16 271 760	e. A. o. E. Post: Dienstgebäude	270 000
		Marine: Schiffbauten usw.	6 910 000
		a. E. Heer: Garnisonbauten und Festungsanlagen	8 150 000
		Marine: Garnisonbauten	1 500 000
		Zugesetzt e. A. o. E.	
		Heer: Garnisonbauten usw. 1 370 000	

[1]) Vgl. oben S. 238.

Die vom Reichstag und der Budgetkommission vorgenommenen Abstriche an den Forderungen des Reichshaushaltsentwurfs beschränken sich gemäß vorstehender Tabelle bei den fortdauernden Ausgaben fast nur auf Heer und Marine. Es handelt sich dabei eigentlich nur um drei Posten, einerseits um Herabsetzung der Voranschläge für Natural- und Geldverpflegung und andererseits um Zurückstellung von Materialunterhaltungsausgaben. Die Absetzungen an den Voranschlägen für Naturalverpflegung erklären sich aus der früher erwähnten Entwicklung der Getreidepreise (gelegentlich finden sich auch Zusätze, z. B. 1891/92). In den Abstrichen an dem Kapitel Geldverpflegung begegnen uns Stellenvermehrungen, Besoldungserhöhungen, Zulagen u. dergl. Die vom Etat abgesetzten Forderungen für Materialunterhaltung (Reparaturen von Dienstgebäuden, Schiffen usw.) kehren in der Regel in einem der nächsten Haushaltungsvoranschläge wieder, um dann bewilligt zu werden.

Die Abstriche von den einmaligen Ausgaben des ordentlichen Etats betreffen gleichfalls in erster Linie Heer und Marine, daneben auch die Postverwaltung. Es handelt sich fast ausschließlich um das Bauwesen betreffende Forderungen (Garnison- und Schiffbauten, Dienstgebäude). In den meisten Fällen sind die Absetzungen jedoch weniger Ablehnungen, als vorläufige Zurückstellungen von Bauraten.

Die Verminderung der einmaligen Ausgaben des außerordentlichen Etats betreffen, von ganz wenigen Ausnahmen abgesehen, Garnisonbauten und Beschaffungen von Waffenmaterial. Sie stehen fast ausnahmslos in Zusammenhang mit den drei Militärvorlagen dieser Periode. Die abgesetzten Beträge schwanken zwischen einigen hunderttausend Mark und dem Höchstbetrag von rund 6 Millionen Mk. Im Vergleich zu den fortdauernden und außerordentlichen Mehrbewilligungen dieser Jahre sind sie ganz unbedeutend.

Eine wirksame Beschränkung der Ausgaben durch den Reichstag ist somit aus vorstehender Aufstellung nicht ersichtlich. Aber die Etatziffern werden letzten Endes immer nur ein unvollständiges Bild über die finanzpolitische Tätigkeit des Reichstages geben. Seine Haupterfolge werden nie in der unmittelbaren Ablehnung und Kürzung von Etatforderungen liegen, sondern in den nachdrücklich geltend gemachten Wünschen und Anregungen, die dann jeweils von vornherein bei der Etataufstellung bereits Berücksichtigung finden.

Vierundzwanzigstes Kapitel.

Reichs- und Gemeindefinanzen.

Beziehungen zwischen Reichs- und Gemeindefinanzen lassen sich nicht erst in dieser Periode nachweisen, doch treten sie von jetzt ab in ihrer gegenseitigen Beeinflussung deutlicher auf. Nicht nur die Lage der preußischen Staatsfinanzen, sondern ebensosehr, ja vielleicht mehr noch die Kommunalsteuernot war es gewesen, die etwa seit 1876 Bismarcks Aufmerksamkeit auf Finanzfragen lenkte. In den Städten machten sich zuerst in den 70er Jahren die finanziellen Bedürfnisse, welche die neudeutsche Volkswirtschaft an die öffentlichen Wirtschaftskörper stellte, geltend. Das starke Wachstum der Bevölkerung, ihre Zusammendrängung in den Städten stellten ebenso wie die Zuweisung von mancherlei Staatsaufgaben den Gemeinden so große finanzielle Aufgaben, daß das Gleichgewicht der Gemeindehaushalte ernstlich bedroht war. Verschiedene Versuche zur Gemeindesteuerreform in Preußen führten zu keinem Ergebnis. Die Folge war eine Überlastung der direkten Staatssteuern mit Zuschlägen zugunsten der Gemeinden. Die Leidtragenden waren die kleinen Steuerzahler. Zwar fand, besonders in Preußen, schon in den 70er Jahren durch eine rücksichtslose Beseitigung der indirekten Gemeindeabgaben eine Entlastung der schwachen Steuerkräfte statt, aber was hier an Einnahmen ausfiel und keineswegs immer den Konsumenten zugute kam, mußte an anderer Stelle wieder hereingebracht werden. Die Folge war eine weitere Verschärfung des Druckes der direkten Steuern, insbesondere der Klassen- und Einkommensteuer. Die Härte des Steuerdruckes hatte ihre Ursache weniger in der Höhe der Steuern als in ihrer mangelhaften Entwicklung, verbunden mit der notorischen Schonung der großen Einkommen, sowie der einseitigen Verteilung der Steuerlast auf die Gemeindesteuerquellen. Seit den 60er Jahren läßt sich deutlich eine Verschiebung der Gemeindelasten von den Ertragsteuern auf die Personalsteuern, namentlich vom Grundbesitz auf das Einkommen verfolgen. Die Zusammensetzung der Gemeindevertretungen sorgte dafür, daß der Klassen- und Einkommensteuer stets der Hauptanteil des Steueraufkommens zufiel, während die Grund- und Gebäudesteuer in der Regel mit viel geringeren Prozentsätzen herangezogen wurde, und die Gewerbesteuer »nur einen milden Beitrag an die Gemeinden leistete«[1]. In der gleichen Richtung wirkte die erwähnte Be-

[1]) R. Gneist, Die preußische Finanzreform durch Regulierung der Gemeindesteuern, 1881, S. 66 u. 71.

seitigung der indirekten Steuern in den Gemeinden. 1869 entfielen in den preußischen Stadtgemeinden 22 % des Steueraufkommens auf indirekte Steuern, 1883/84 nur noch 4 %[1]).

Unter dem Eindruck der finanziellen Bedrängnis der Gemeinden hatte Bismarck ihre Entlastung in sein Finanzprogramm aufgenommen. Für Preußen beabsichtigte er zunächst, wie er in der Zolltarifrede am 2. Mai 1879 erklärte:

> »Überweisung der Grund- und Gebäudesteuern an die Provinzen, Kreise und Gemeinden und Aufhebung der Klassensteuer.«

Seit Anfang der 80er Jahre lieferten die Reichsüberweisungen den Einzelstaaten die Mittel zur finanziellen Erleichterung der Gemeinden, entweder in der Form von einmaligen oder fortlaufenden Zuweisungen, Subventionen und Dotationen oder durch Übernahme bisher kommunaler Lasten auf die Staatskasse. Durch die Überweisungen an die Einzelstaaten, bzw. von diesen an die Gemeinden wollte Bismarck die Städte in Stand setzen, ihr Steuersystem im Sinne der indirekten Steuern zu reformieren. Die Verwendungsgesetzvorlage von 1880/81 enthält in ihrer Begründung einen ganzen Abschnitt über die »Notwendigkeit der Ausbildung der indirekten Kommunalbesteuerung behufs Ermäßigung des Druckes der direkten Steuerlast.«

Es sind durchaus eigene Gedankengänge Bismarcks, die in diesen Motiven ausgesprochen werden. Schon im Herbst 1880 hatte er Bitter gegenüber die Forderung gestellt: die Klassensteuer den Kreisen und Gemeinden zu überweisen mit der Ermächtigung, sie bei den unteren Stufen beginnend außer Hebung zu setzen oder durch indirekte Steuern zu ersetzen. »Ich war,« bemerkte er dazu, »anfänglich für völlige Abschaffung der Klassensteuer, aber die Stadtgemeinden können sie nicht entbehren«[2]). Die Tatsache, daß Bismarck den Gemeinden die Befugnis, indirekte Abgaben zu erheben, in weiterem Umfange erschließen wollte, verdient jedenfalls hervorgehoben zu werden, obwohl zweifelhaft ist, ob bei dieser Absicht mehr seine Vorliebe für indirekte Steuern überhaupt maßgebend war oder die Erkenntnis, daß bei einer so umfassenden Finanzreform, wie er sie plante, nicht nur von oben herunter reformiert, sondern auch von unten her aufgebaut werden müsse.

---

[1]) Schanz, Der preußische Staatshaushalt usw. Finanzarchiv 1887, S. 309. Auf die trefflichen Bemerkungen über die damaligen finanziellen Beziehungen zwischen Reich und Gemeinden sei ausdrücklich verwiesen.

[2]) 28. Oktober 1880.

Auch später begegnen wir noch der gleichen Absicht des Reichskanzlers. In der Branntweinmonopolvorlage wurde den Gemeinden die Befugnis zugesprochen, im Falle des Bedürfnisses mit Genehmigung der Aufsichtsbehörde für die innerhalb ihres Bezirks zum Verzehr gelangenden Branntweine Zuschläge bis zu 50% des Monopolverkaufpreises zu erheben[1]). Es ist mir auch in diesem Falle zweifelhaft, ob die Aufnahme dieser Bestimmung grundsätzlichen finanzorganisatorischen Erwägungen oder nur Rücksichten auf die finanzielle Notlage der Gemeinden zu verdanken ist, oder ob sie schließlich nur dem Monopol Freunde werben sollte. Auffällig bleibt es jedenfalls, daß während der ganzen Ära der Bismarckschen Finanzpolitik kaum etwas geschah, um das durch die Reichsverfassung begrenzte Steuerrecht der Gemeinden zu erweitern. Nur in einem Falle, als durch Zollerhöhungen das Gemeindesteuerrecht mittelbar berührt wurde, erfolgte eine entsprechende Abänderung des Zollvereinigungsvertrages. Der Art. 5 dieses Vertrages enthält die auf Grund des Art. 40 der Reichsverfassung noch in Kraft befindlichen Bestimmungen über die Befugnisse der Einzelstaaten, sowie Gemeinden und Korporationen, für eigene Rechnung Verbrauchssteuern erheben zu dürfen. Nach Ziffer I dürfen ausländische Erzeugnisse, die zollfrei oder mit einem Zollsatz von nicht mehr als 3 Mk. für 100 kg belegt sind, der Staats- und Gemeindebesteuerung in gleichem Umfang unterworfen werden, wie die inländischen Erzeugnisse. Diejenigen zollausländischen Erzeugnisse hingegen, die einem höheren Zollsatz unterliegen, dürfen einer staatlichen oder gemeindlichen Belastung nicht unterworfen werden, mit Vorbehalt derjenigen inneren Steuern, welche in einem Vereinsstaat auf die weitere Verarbeitung oder anderweite Bereitung aus solchen Erzeugnissen ohne Unterschied des ausländischen, inländischen oder vereinsländischen Ursprungs allgemein gelegt sind. Unter diesen Steuern sollen die Abgaben von der Fabrikation des Branntweins, Bieres und Essigs, sowie die Mahl- und Schlachtsteuern verstanden werden, welche das ausländische Getreide, Malz und Vieh in gleichem Maße wie das inländische belasten.

Die 1885 in Aussicht genommene Erhöhung des Zollsatzes für Mühlenfabrikate auf einen 3 Mk. für 100 kg übersteigenden

---

[1]) In dem Kommissionsbericht, Drucks. Nr. 311, 1885/86, S. 1660 findet sich die Bemerkung, daß Bismarck 1881 es ausdrücklich abgelehnt habe, den Gemeinden das Recht zur Erhebung einer kommunalen Branntweinsteuer zu geben, „weil dann die Kommunen das Interesse für die Reichssteuerreform verlieren würden."

Satz drohte somit das Besteuerungsrecht der sogenannten mahl- und schlachtsteuerpflichtigen Staaten und Gemeinden einzuschränken, da, wie erwähnt, von allen bei der Einfuhr mit mehr als 15 Groschen vom Zentner belegten Erzeugnissen keine weiteren Abgaben im Inland erhoben werden durften. Hiervon wäre die staatliche Besteuerung in Sachsen und Baden berührt worden, sowie eine größere Anzahl von Gemeinden, in welchen Abgaben von Fleisch, und eine kleinere, in denen Abgaben von Getreide und Mühlenfabrikaten bestanden. Letzteres war der Fall in Baden, wo solche Steuern in sieben Städten in Höhe von 20 (Freiburg) bis 70 Pfg. (Mannheim) für 50 kg Mehl und $16^2/_3$ (Freiburg) bis 75 Pfg. (Konstanz) für 50 kg Brot erhoben wurden. In Hessen bestand ein Getreide- und Mehloktroi in Darmstadt, Gießen, Offenbach und Mainz. Weiterhin wurden damals Abgaben von Mühlenfabrikaten in Bayern in zahlreichen Gemeinden mit Höchstsätzen von 1 Pfg. für 1 kg Mehl oder Brot erhoben, während sie in Preußen nur ganz vereinzelt, und im Königreich Sachsen nur in Dresden und Bautzen vorkamen. Zu den mahlsteuerpflichtigen Orten gehörten ferner Lehesten in Sachsen-Meiningen, Gera in Reuß j. L., Sondershausen und Arnstadt in Schwarzburg-Sondershausen.

Um das Besteuerungsrecht dieser Gemeinden, sowie der erwähnten Staaten nicht zu schmälern, wurden durch das Gesetz vom 27. Mai 1885, betreffend die Abänderung des Zollvereinigungsvertrages, für die bisher mahl- und schlachtsteuerpflichtigen Verbrauchsgegenstände die genannten der Besteuerung gezogenen Schranken beseitigt.

Bei dieser Gelegenheit wurde auch der Frage näher getreten, ob das unter Ziffer 2 des Art. 5 des Zollvereinigungsvertrages in den Absätzen 3 und 4 des § 7 ausgesprochene Verbot der Erhebung kommunaler Abgaben von Wein und Branntwein, sowie der im Absatz 5 festgesetzte Höchstsatz für Branntwein, Bier und Wein beizubehalten oder im Interesse der Entwicklung einer allseitigen kommunalen Getränkebesteuerung beseitigt werden solle. Doch wurde sie damals nicht weiter verfolgt. Die Reichsregierung befürchtete, durch Ausdehnung des Besteuerungsrechtes der Gemeinden die Ergiebigkeit der Steuerquellen des Reiches zu schmälern, und der damalige preußische Finanzminister wünschte zunächst eine allgemeine Gemeindesteuerreform, die leicht scheitern konnte, wenn den Gemeinden kurz vorher durch Erweiterung ihrer Verbrauchsbesteuerung Luft geschaffen worden war.

Im Jahre 1891 wurden die Erwägungen, ob die Beschränkungen der Gemeinden zur Erhebung von Verbrauchsabgaben gemäß Art. 5 II, § 7 nicht im Sinne einer Ausdehnung des kommunalen Besteuerungsrechtes abzuändern seien, wieder aufgenommen. Die Verbrauchssteuern hatten seit 1885, besonders im Königreich Sachsen und den thüringischen Staaten eine Ausdehnung in der Gemeindebesteuerung erfahren, während Preußen, abgesehen von der kommunalen Bierbesteuerung, in ihrer Beseitigung fortgefahren war und die süddeutschen Staaten sie im alten Umfange beibehalten hatten. Doch kam es wiederum nicht zur Einbringung einer gesetzlichen Vorlage, da inzwischen die Reichsfinanzverwaltung infolge des Mehrbedarfs der Heeresverwaltung den Plan faßte, eine stärkere Heranziehung der Bier- und Branntweinsteuer, sowie eine Reichsweinsteuer dem Reichstag in Vorschlag zu bringen. Als dann die Weinsteuer mit Rücksicht auf den Widerstand der süddeutschen Staaten fallen gelassen wurde, ließ Miquel 1892 einen Gesetzentwurf ausarbeiten, durch welchen die der kommunalen Besteuerung des Weines entgegenstehenden Schranken beseitigt werden sollten.

Art. 5 II, § 7 gestattete die Erhebung von Verbrauchssteuern seitens der Gemeinden allgemein nur für Bier, Essig, Malz, Zider und die der Mahl- und Schlachtsteuer unterliegenden Erzeugnisse, sowie für Brennmaterialien, Marktviktualien und Fourage. Die Besteuerung des Weines ist auf die eigentlichen Weinländer beschränkt; als solche sind in dem Vertrage wegen Fortdauer des Zoll- und Handelsvereins vom 16. Mai 1865, Art. 11 II, § 7 nur Bayern, Württemberg, Baden, Hessen und Nassau anerkannt. Aber auch in diesen Ländern darf nur inländischer Wein der kommunalen Besteuerung unterworfen werden. Die bei der Besteuerung zu beachtende Unterscheidung zwischen in- und ausländischem Wein erfordert jedoch eine so große, lästige und teure Kontrolle, daß deshalb von den Gemeinden vielfach auch auf die Besteuerung des zollvereinsländischen Weines verzichtet wird. Der Miquelsche Gesetzentwurf bezweckte sowohl die Beseitigung dieser Schranke, wie die allgemeine Ausdehnung des Weinbesteuerungsrechtes auf alle Gemeinden. Miquel ging aber noch einen Schritt weiter. Er erkannte ganz richtig, daß das System der Deckung des kommunalen Bedarfs durch Zuschläge zu den staatlichen direkten Steuern einer Reform bedürfe und versuchte deshalb, die der kommunalen Verbrauchsbesteuerung gezogenen Grenzen überhaupt zu erweitern. Neben der Ausdehnung der kommunalen Weinbesteuerung trat

er zunächst dafür ein, daß den Gemeinden auch die Besteuerung des Branntweins innerhalb gewisser Grenzen zugestanden werde. Er beabsichtigte damit, seiner großen Finanzreform den organischen Ausbau nach unten zu sichern. Bei der in Preußen schwebenden großen Staats- und Gemeindefinanzreform sollte jene einfache, aber die Entwicklung der Staatseinnahmen beeinträchtigende Aufbringung des Gemeindebedarfs durch direkte Steuern oder Zuschläge zu solchen, die gerade die bisherigen finanziellen Schwierigkeiten heraufbeschworen hatten, beseitigt werden. Der gegebene Weg war — soweit die Gemeinden ihren eigenen Bedarf nicht durch Betriebseinnahmen, Gebühren und die vom Staat überwiesenen Ertragssteuern decken würden — die Erschließung der Verbrauchsbesteuerung solcher Gegenstände, die nicht zur Befriedigung notwendiger Lebensmittel dienten. Die Reichsfinanzverwaltung vertrat den Wünschen des preußischen Finanzministers gegenüber begreiflicherweise ihre Ressortinteressen, und obwohl im Reichstag bereits mehrmals Petitionen und Resolutionen auf Erweiterung oder Beseitigung der der gemeindlichen Bier-, Branntwein- und Weinbesteuerung gezogenen Schranken auf der Tagesordnung gewesen waren[1]), lehnte sie die Ausdehnung der kommunalen Verbrauchsbesteuerung unter Hinweis auf eine möglicherweise eintretende Schmälerung der Reichseinnahmen ab.

Anscheinend nicht unabhängig von den Bemühungen des preußischen Finanzministers nahm sich dann die Presse der Frage der Erweiterung der kommunalen Verbrauchsbesteuerung an. Gleichzeitig richtete der Magistrat der Stadt München eine Petition wegen Aufhebung der der gemeindlichen Besteuerung des Weins gesetzten Schranken an Reichstag und Bundesrat, der sich zahlreiche Städte anschlossen[2]). Und der Abgeordnete Hammacher stellte im Reichstag den Antrag[3]), die Erhebung einer Abgabe von in- und ausländischem Wein allen Gemeinden des Reiches innerhalb gesetzlich festzustellender Schranken zu ermöglichen. Der Reichsschatzsekretär verhielt sich jedoch nach wie vor ablehnend. Die zur selben Zeit dem Reichstag vorliegenden Steuerentwürfe hatten mancherlei Widerstand erfahren, ihr Schicksal war noch ungewiß; falls sie keine Zustimmung fanden, mußte auf andere Einnahmequellen Bedacht genommen werden, wobei auch die Er-

---

[1]) Drucks. Nr. 370 und 381, 1884/85, weiter Drucks. 107, 1888/89. Drucks. 295, 1890/92.

[2]) 7. Dezember 1892.

[3]) Drucks. Nr. 66, 1892/93 und Drucks. Nr. 83, 1894/95.

höhung des Weinzolles und die Einführung einer Reichsweinsteuer in Frage stand.

Auch das preußische Abgeordnetenhaus beschäftigte sich mit dieser Frage. In der Sitzung vom 24. April 1893 wurde zu § 9 des Kommunalsteuergesetzes einstimmig eine Resolution angenommen,

> die Staatsregierung zu ersuchen, bei dem Reiche die geeigneten Schritte zu tun, um den Gemeinden die Möglichkeit einer erweiterten Gestaltung indirekter Steuern von Getränken zu gewähren und die bestehenden Verschiedenheiten in der Berechtigung der Gemeinden in der Einführung derartiger Steuern zu beseitigen.

Ein Jahr später, am 23. Mai 1894, wurde eine Interpellation verhandelt, dahin lautend, welche Schritte die Staatsregierung im Sinne des angeführten Beschlusses getan habe[1]). Miquel bekannte sich bei dieser Gelegenheit als Freund der Ausdehnung der kommunalen Weinbesteuerung; über die gemeindliche Bier- und Branntweinbesteuerung gab er kein bestimmtes Urteil ab, sondern verwies darauf, daß die Vermehrung der eigenen Einnahmen des Reiches noch immer nicht zum Abschluß gekommen sei, und die Frage der Erweiterung der Gemeindebesteuerung vorher keine Erledigung finden könne.

Inzwischen war dem Reichstag der Entwurf eines Weinsteuergesetzes zugegangen, in welchem den Wünschen der Gemeinden Entgegenkommen gezeigt wurde. Nach § 18 des Entwurfs sollte allen Gemeinden die Erhebung einer örtlichen Verbrauchsabgabe von Wein bis zur Höhe von 20% der Reichssteuersätze, bzw. 15% des Wertes für reichssteuerfreie Weine gestattet werden. Wie an anderer Stelle ausgeführt, wurde der ganze Gesetzentwurf vom Reichstag abgelehnt.

Der neue Reichsschatzsekretär von Posadowsky-Wehner beabsichtigte nunmehr, veranlaßt durch neuerliche Anträge und Eingaben, den jahrelangen Bestrebungen der Gemeinden auf Erweiterung ihres Weinbesteuerungsrechtes entgegen zu kommen. Der erwähnte § 18 des Weinsteuergesetzentwurfes von 1893 war keiner beachtenswerten Abneigung begegnet. In Anlehnung an ihn wurde ein Gesetzentwurf betreffend die Abänderung des Zollvereinigungsvertrages ausgearbeitet, der den Gemeinden die Erhebung einer Verbrauchsabgabe von ausländischem und inländischem Wein

---

[1]) Verhandlungen des preußischen Abgeordnetenhauses, 71. Sitzung vom 23. Mai 1894. Sten. Ber. S. 2187.

(Most), Schaumwein und Kunstwein bis zur Höhe von zehn vom Hundert des Wertes oder von 5 Mk. für das Hektoliter gestatten sollte[1]).

Die meisten Einzelstaaten hatten an der Zulassung der kommunalen Weinbesteuerung erhebliches Interesse. In Preußen bestanden derartige Abgaben bisher nur im Gebiet des vormaligen Herzogtums Nassau, in zwölf Städten und 126 Landgemeinden, in Bayern in 20 Gemeinden, in Baden und Hessen in 8, bzw. 7 Städten, in Sachsen-Meiningen in einer Stadt und in Elsaß-Lothringen in 29 Gemeinden.

Die Winzer entfalteten gegen den Gesetzentwurf eine lebhafte Agitation. Der Reichstag aber zeigte wieder einmal, daß ihm jede weiterblickende finanzpolitische Einsicht fehlte. Die gleichen Argumente, die gegen die Reichsweinsteuer geltend gemacht worden waren, wurden auch jetzt ins Feld geführt. Dazu kamen ein paar Schlagworte wie: die Industriestädte wollen auf Kosten der armen Winzer ihren Geldbeutel füllen, und das Schicksal des Gesetzentwurfes war besiegelt. Er wurde einer Kommission überwiesen und blieb dort unerledigt.

Die Angelegenheit war damit nicht abgetan. Schon im nächsten Jahre kam im preußischen Herrenhaus ein Beschluß zustande,

> die Staatsregierung zu ersuchen, auf eine Änderung der Reichsgesetzgebung dahin zu wirken, daß den Gemeinden eine schärfere Heranziehung der Getränke zur Gemeindesteuer ermöglicht wird[2]).

Die Frage ist seither nicht zur Ruhe gekommen; sie hat die Petitionskommissionen des Reichstags und der Landtage noch öfter beschäftigt[3]). Bis heute hat sie freilich noch keine Antwort im Sinne der Gemeinden erhalten, obwohl eine den Gemeinden günstige Lösung gerade jetzt angebracht erscheint, nachdem die Finanzreform von 1909 wieder einmal das Getränk der wohlhabenden Klassen (wenigstens Norddeutschlands) unbesteuert gelassen hat, die Gemeinden aber in der Wertzuwachssteuer (auch in der Talonsteuer und einigen anderen Abgaben) einen Teil der Finanzreform des Reiches aus ihrer Tasche haben bezahlen müssen.

---

[1]) Drucks. Nr. 191, 1894/95.

[2]) Sten. Ber. d. preuß. Herrenhauses vom 19. Mai 1896. S. 324.

[3]) Drucks. Nr. 894, 9. Leg.-Per., IV. Sess., 1895/97 und Drucks. Nr. 272, 10. Leg.-Per., I. Sess., 1898/1900 usw.

Da das Reich den Gemeinden durch Erschließung neuer Steuerquellen nicht zu Hilfe kam, so blieb den Einzelstaaten nichts anderes übrig, als den Weg der finanziellen Entlastung der Gemeinden, den Bismarck für Preußen verfolgt hatte, gleichfalls einzuschlagen. Die Überweisungen des Reiches wurden verwendet, teils um den Gemeinden Staatssteuern zu überlassen, teils um ihnen unmittelbar Dotationen zu gewähren. Die Durchführung erfolgte in den Einzelstaaten auf verschiedene Weise. Eine dauernde und wirksame Erleichterung aber wurde den Gemeinden dadurch ebensowenig zu teil, wie den Einzelstaaten durch die Überweisungen.

Preußen dotierte — und es fand damit in anderen Staaten Nachahmung — durch das Gesetz v. 14. Mai 1885 (lex Huene) mit den aus dem Ertrage der Getreide- und Viehzölle ihm zufließenden Reichseinnahmen, soweit sie die Summe von 15 Mill. Mk. überstiegen, die Kreise. Diese sollten die Zuweisungen zum Erlasse der sich auf 15 Millionen Mk. beziffernden Kreisabgaben oder, wo solche nicht erhoben wurden, nach den Beschlüssen der Kreistage zur Entlastung der Schulverbände, bzw. zur Aufhebung des Schulgeldes und zur Gewährung von Beihilfen an die Ortsarmenverbände verwenden[1]).

Nach einer offiziellen Statistik wurden von 1886/87 bis 1890/91 auf Grund dieser Provinzialdotationen in den preußischen Kreisen nicht weniger als rund 4,5 Millionen Mk. zu außergewöhnlichen und, wie die Denkschrift selbst sagt, »der Absicht des Gesetzes fernliegenden Zwecken« verausgabt[2]).

Und das alles natürlich auf Kosten des Reiches, das immer wieder angehalten wurde, Überweisungen bereitzustellen, um die Landeskassen zu füllen und durch die Landeshaushalte den Gemeinden finanzielle Erleichterungen zu gewähren.

Das Ergebnis aber war: in den Einzelstaaten, wenigstens in Preußen und einigen norddeutschen Staaten, gerieten während dieser Zeit die direkten und in den Gemeinden die indirekten Steuern in Verfall. Letzteres trifft wiederum wenigstens auf Preußen zu, aber auch auf einige andere Staaten, während in allen Bundesstaaten — ausgenommen Elsaß-Lothringen — ein Stillstand in der Entwicklung zu verzeichnen ist. Gleichzeitig wurden die Einzelstaaten in ihren Finanzen immer mehr von Zuschüssen

---

[1]) Weiteres über dieses Gesetz vergl. S. 258 f.

[2]) Übersicht über die Verwendung der den Kreisen auf Grund des Gesetzes vom 14. Mai 1885 überwiesenen Beträge. Drucks. Nr. 392 des preußischen Abgeordnetenhauses, 17. Leg.-Per., III. Sess., 1890/91 (auch abgedruckt im Finanzarchiv 1893, S. 468 ff.)

des Reiches und die Gemeinden von Zuschlägen zu den veralteten, drückenden direkten Steuern abhängig. Die Verquickung der Haushalte der öffentlichen Körperschaften hatte sich als gleich schädlich für alle Beteiligten erwiesen, und zwar in der Hauptsache deshalb, weil es eine äußerliche auf Zufälligkeiten beruhende, keine organische Verbindung war. In keinem der drei Haushalte hat die finanzielle Verkettung von Reich, Staat und Gemeinde zur Erleichterung der Wirtschaftsführung beigetragen. In guten Finanzjahren führte sie nur zu unnötigen Verwendungen, und in schlechten verschärfte sie die Finanznot. Denn zum Ausfall im eigenen Staatshaushalt kam dann noch der Fortfall oder Rückgang der Zuflüsse aus dem fremden Haushalt. Immer aber trug sie statt Stetigkeit und Sicherheit einen das Gleichgewicht gefährdenden Faktor in die Wirtschaftsführung.

Fünfundzwanzigstes Kapitel.

Die Finanzlage der Einzelstaaten in der Ära der Bismarckschen Finanzpolitik.

Der Schwerpunkt der finanziellen Beziehungen zwischen Reich und Gliedstaaten innerhalb dieser Zeit liegt wiederum bei Preußen. Das ergibt sich nicht nur aus den engen natürlichen Beziehungen der preußischen Finanzverwaltung zur Reichsverwaltung, sondern ist vor allem darin begründet, daß drei Fünftel des Reichsbedarfes nicht nur theoretisch, sondern tatsächlich von Preußen aufgebracht werden. Die Finanzverhältnisse Preußens, die Steuerkraft seiner Staatsbürger sind wesentlich bestimmend für die finanzielle Leistungsfähigkeit des Reiches. Auch ist weiterhin zu erwägen, daß die großen wirtschaftlichen und kulturellen Aufgaben, wie sie entsprechend der Aufteilung des staatlichen Wirkungskreises zwischen Reich und Gliedstaaten letzteren verblieben waren, in dem größten Bundesstaate Preußen sich auch finanziell am stärksten geltend machen mußten.

Innerhalb dieser Finanzperiode sind es die Verkehrspolitik und die Pflege des Bildungswesens, die die Finanzentwicklung und Finanzpolitik Preußens am meisten beeinflussen. Erstere findet in der Verstaatlichung der Eisenbahnen, die sich in der Hauptsache innerhalb der Zeit von 1879 und 1885 vollzog, letztere in der besonderen Förderung des Volksschulwesens durch Übernahme eines Teiles der Volksschullasten auf den Staat ihren Ausdruck. Beide Maßnahmen waren von weitgehendem Einfluß auf

den Staatshaushalt. Während die etatmäßigen Einnahmen aus dem Eisenbahnwesen 1880/81 noch keine 30% der preußischen Staatseinnahmen betrugen, beliefen sie sich 1893/94 bereits auf 46%. Die bezüglichen Ausgaben stellten sich auf rund 19, bzw. 43% zu Anfang, bzw. zu Ende dieser Finanzperiode.

Der preußische Staatshaushalt hatte damit eine Veränderung in seinen Grundlagen erfahren. Je größer die Bedeutung der Eisenbahnerträge für ihn wurde und je mehr die direkten Steuern verfielen, desto schmaler wurde infolge der Abhängigkeit der Eisenbahneinnahmen von den Wellenbewegungen des Wirtschaftslebens die stabile Basis der preußischen Finanzwirtschaft. Die etatmäßigen Einnahmen und Ausgaben sind in der kurzen Zeit von 1880 bis 1893/94 fast auf das Zweiundeinhalbfache angewachsen. Von rund 800 Millionen Mk. stiegen sie auf über 1900 Millionen Mk. an. Der Stand der preußischen Staatsschuld bezifferte sich 1880 auf 1395 Millionen Mk., 1893 hingegen auf 6380 Millionen Mk.[1]).

Deutlicher wird die Verschiebung in den Grundlagen der preußischen Finanzwirtschaft, wenn man die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben nach den im preußischen Staatshaushalt unterschiedenen drei Hauptabteilungen verfolgt. Die Einnahmen der Betriebs- und Steuerverwaltungen betrugen in regelmäßig fortlaufender Steigerung 1880/81 629 Millionen Mk., 1893/94 1522 Millionen Mk. und die entsprechenden Ausgaben 299 Millionen und 853 Millionen Mk., d. h. die Ausgaben betrugen 1880 47,5%, 1893 56% der Einnahmen.

Die Einnahmen der Abteilung der Dotationen und der allgemeinen Finanzverwaltung, d. i. in der Hauptsache der Anteil Preußens an den Reichssteuern und Zöllen, belief sich in den betreffenden Stichjahren auf 104 und 283 Millionen Mk., und die Ausgaben dieser Abteilung, d. s. vor allem die Matrikularbeiträge, die Provinzial- und Kreisdotationen und die Ausgaben der Staatsschuldenverwaltung auf 213 und 629 Millionen Mk.; sie waren somit von 204,4% der Einnahmen auf 222,6% gestiegen. Endlich waren die Einnahmen der sogenannten Staatsverwaltung im engeren Sinne von 72,5 auf 92 Millionen Mk. angewachsen. Die Ausgaben dieser Abteilung, die das Ruhegehalt aller Beamten und die Hinter-

[1]) Vergl. Tabelle im Anhang Rechnungsergebnisse des preußischen Staatshaushaltes, ferner die Aufsätze von R. von Kaufmann, Die Amortisation der preußischen Staatsschulden und das Schuldentilgungsgesetz vom 8. März 1897; Finanzarchiv 1897, S. 469. Einige Bemerkungen zu den preußischen Budgets seit 1880 ebenda 1900, S. 144.

bliebenenversorgung enthalten, stiegen von 279 Millionen Mk. auf 398 oder von 384,4 % der Einnahmen auf 432,6 %.

Der Gesamtbedarf der Zuschußverwaltungen, als welche die Abteilung zwei und drei erscheinen, stieg von 314 Millionen Mk. auf 643 Millionen Mk., während die Erträge der Überschußverwaltungen von 329 Millionen Mk. auf 659 Millionen Mk. anwuchsen. Bezeichnend ist die Änderung der Bedeutung jener Quellen, aus welchen der zur Deckung des Bedarfes der Zuschußverwaltungen erforderliche Überschuß fließt. Der angegebene Gesamtüberschuß der Betriebs- und Steuerverwaltungen verteilte sich:

	1880/81 %	1893/94 %
auf die Eisenbahnen mit	28,4	55,9
die übrigen Betriebsverwaltungen mit	19,2	11,3
die Steuerverwaltung mit	52,4	32,8

Zu Anfang dieser Periode standen somit im preußischen Staatshaushalt die Reineinnahmen aus den Steuern noch durchaus im Vordergrunde, während sie in der Folgezeit verhältnismäßig mehr und mehr an Bedeutung gegenüber den Eisenbahnüberschüssen zurücktreten. Die Ursache des relativen Zurückbleibens der Steuerreinerträge ist ebensosehr in der Entwicklung der Staatseisenbahnen wie in der eigenartigen, im Hinblick auf die Ziele der Reichssteuerreform verfolgten preußischen Steuerpolitik zu suchen. Manches davon fand schon Erwähnung, was hier ergänzt und, soweit notwendig, auch wiederholt werden möge. Das 1878 im preußischen Staatsministerium aufgestellte, wirtschaftliche Reformprogramm ging grundsätzlich davon aus, daß das Reich durch Erschließung neuer Einnahmequellen den Einzelstaaten dauernd Zuweisungen in nicht unbeträchtlicher Höhe verschaffen solle. Der Bedarf Preußens an Reichsdotationen wurde hierbei auf 120 Millionen Mk. angegeben. Beabsichtigt war damals neben der Deckung des Defizits im preußischen Staatshaushalt die Überweisung der Hälfte des Ertrages der Grund- und Gebäudesteuer an die Kommunalverbände, die Beseitigung der vier unteren Stufen der Klassensteuer als Staatssteuer, die Verschmelzung der oberen Stufen der Klassensteuer mit der Einkommensteuer, die Verbesserung der Gewerbesteuergesetzgebung, sowie die Erleichterung der Gemeinden in der Besteuerung der vom Staate freigegebenen Zensiten.

Die Stellung des Reichstages zu den 1879er Finanzvorlagen schien zunächst zu einer Einschränkung der Ansprüche Preußens auf Reichseinnahmen zu führen. 1880 glaubte die preußische

Staatsregierung, ihr Defizit aus eigenen Mitteln decken zu können, weshalb die Zuwendungen des Reiches ausschließlich zur Befriedigung der übrigen, diesmal nur auf 56 Millionen Mk. veranschlagten Bedürfnisse verwendet werden sollten. Das Gesetz vom 16. Juli 1880 bestimmte, daß die Reichszuwendungen zum Erlaß der Klassen- und Einkommensteuer zu verwenden seien, insoweit nicht über dieselben mit Zustimmung der Landesvertretung behufs Deckung der Staatsausgaben oder Überweisung eines Teiles des Ertrages der Grund- und Gebäudesteuer an die Kommunalverbände anderweit Verfügung getroffen werde. Infolge der Steuerreformen im Reiche hat Preußen in dieser Periode an Überweisungen erhalten:

Vgl. Tabelle im Anhang S. 525f.

Auf Grund dieser Überweisungen wurden den fünf unteren Einkommensteuerstufen und sämtlichen zwölf Klassensteuerstufen 1881/82 drei und 1882/83 vier, bzw. 1882/83 den sechs unteren Klassensteuerstufen fünf Monatsraten erlassen.

Das dem preußischen Abgeordnetenhause am 16. März 1882 vorgelegte Verwendungsgesetz bezifferte die aus Reichsmitteln zu befriedigenden Mehrbedürfnisse Preußens auf 123,6 Millionen Mk.: 14,5 Millionen als Ersatz für den Erlaß der vier unteren Klassensteuerstufen, 34,1 Millionen für die Überweisung der halben Grund- und Gebäudesteuer an die Kreise, 50 Millionen für die Übernahme von Schullasten, insbesondere zur Beseitigung der Schulgelderhebung und 25 Millionen zur Erhöhung der Beamtenbesoldungen. Das Schicksal dieses und der folgenden Verwendungsgesetze wurde ausführlich besprochen. Der durch die verschiedenen Steuererlasse entstandene Ausfall betrug:

	Mill. Mk.		Mill. Mk.
1881/82	14,0	1887/88	24,0
1882/83	20,3	1888/89	24,7
1883/84	20,5	1889/90	25,3
1884/85	22,5	1890/91	25,6
1885/86	23,0	1891/92	26,8[1])
1886/87	23,6		

Gleichzeitig fand eine Ermäßigung der Gerichtskosten statt. Die Einnahmen der Justiz sanken von 1880 bis 1884 von 57,7 auf 47 Millionen Mk. Finanziell weittragender war eine von anderen Einzelstaaten nachgeahmte Maßnahme, die im Zusammenhang mit der

---

[1]) Nach den Erläuterungen (Beilage A) zum Etat der Verwaltung der direkten Steuern. Für 1890/91 und 1891/92 mußten die Ziffern annähernd ermittelt werden.

Erhöhung der landwirtschaftlichen Zölle 1885 getroffen wurde: die Bindung der zu erwartenden Mehrerträge durch die sogenannte lex Huene. Danach waren (Gesetz von 14. Mai 1885) die Preußen aus dem Ertrag der Getreide- und Viehzölle zugewendeten Reichseinnahmen mit dem die Summe von 15 Millionen übersteigenden Betrage den Kreisen überwiesen worden, welche dieselben vorläufig zum Erlasse der sich auf 45 Millionen beziffernden Kreisabgaben oder, wo solche nicht erhoben wurden, nach den Beschlüssen der Kreistage zur Entlastung der Schulverbände, bzw. zur Aufhebung des Schulgeldes und zur Gewährung von Beihilfen an die Ortsarmenverbände zu verwenden hatten.

Sachliche Gesichtspunkte konnten für diesen Antrag, der zur Beschwichtigung der Wähler über die in Aussicht stehende Verdreifachung des Getreidezolles eingebracht worden war, nicht geltend gemacht werden. Er widersprach in seinem Grundgedanken dem Prinzip, auf dem jede moderne, öffentliche Finanzwirtschaft beruht, der Einheitlichkeit des Budgets. Zudem lag auch gar keine Veranlassung zur Entlastung der Kreise vor. Nicht diese befanden sich in finanziellen Verlegenheiten, sondern die Ortsgemeinden. Die gesamten Kreisabgaben beliefen sich 1884 nur auf 45 Millionen Mk., d. h. schätzungsweise auf etwa ein Fünftel der Gemeindeabgaben. Die Gründe, weshalb von einer Überweisung an die Gemeinden Abstand genommen wurde, waren die gleichen, die schon bei der Einbringung des zweiten und dritten Verwendungsgesetzes geltend gemacht worden waren[1]). Die Vorbedingung der unmittelbaren Überweisung an die einzelnen Gemeinden wäre die Gleichstellung der rund 16 000 preußischen Gutsbezirke mit den Gemeinden gewesen. Dann aber hätten die Inhaber der Gutsbezirke ebenso willkürlich über die ihnen zufließenden Summen verfügen können, wie die mecklenburgische Regierung über die Reichsüberweisungen. Da an eine Reform der Landgemeindeordnung vorerst nicht zu denken war, wurden die Kreise durch den preußischen Etat mit der Reichsfinanzwirtschaft verbunden. Alle treffenden Einwände, die zunächst vom preußischen Finanzminister v. Scholz selbst, dann aber auch von Wagner, Gneist u. a. geltend gemacht wurden, vermochten dem Antrage, dessen Stärke gerade in seinen nichtsachlichen Zielen lag, keinen Abbruch zu tun. Es half weder der Hinweis darauf, daß es einem Teil der Kreise an einer sachgemäßen Verwendung fehlen werde, noch der Einwand, daß es verfehlt sei,

[1]) Drucks. Nr. 98 des preuß. Abgeordnetenhauses, Sess. 1880/81 und Nr. 135 der Sess. 1882.

den Finanzhaushalt bedürftiger Kreise auf ganz unsichere und sicherlich sehr schwankende Zuweisungen zu stützen. Auch die naheliegende Gefahr, daß der preußische Haushalt nach jenem Antrag Dotationen selbst dann gewähren mußte, wenn seine eigene Finanzlage es nicht gestattete, oder gar wenn die Mehrerträge der landwirtschaftlichen Zölle sich rechnungsmäßig höher stellen würden, als die gesamten effektiven Überweisungen, vermochte nicht die Annahme des Gesetzentwurfes zu verhindern. Für Bismarck war entscheidend, daß das Zustandekommen des Gesetzes die Annahme der landwirtschaftlichen Zölle im Reichstag erleichtern werde, und demgemäß gab dann auch v. Scholz nur zu gefügig seinen anfänglichen entschiedenen Widerstand auf.

Charakteristisch für die preußische Finanzpolitik dieser Jahre ist der dem Dotationsgesetz unmittelbar folgende Etat. Dieser wies nach dem Voranschlag, bei einem gleichzeitigen Steuernachlaß von 23,6 Mill., sowie rund 20 Millionen Überweisungen an die Kreise, einen Fehlbetrag von 14 Millionen Mk. auf. Die tatsächlichen Zuweisungen auf Grund des Gesetzes vom 14. Mai 1885 im Vergleich zu dem effektiven preußischen Anteil an den Reichseinnahmen in den einzelnen Jahren zeigt folgende Übersicht:

	Zur Verfügung standen nach dem Etat	Ausgegeben worden sind nach der Haushaltsübersicht
1886/87	19 850 000 Mk.	4 002 116 Mk.
1887/88	18 000 000 „	6 180 422 „
1888/89	15 000 000 „	13 723 621 „
1889/90	23 000 000 „	29 585 255 „
1890/91	25 000 000 „	47 364 921 „
1891/92	35 000 000 „	47 251 622 „
1892/93	41 400 000 „	57 035 130 „
1893/94	34 000 000 „	36 770 737 „
1894/95	34 000 000 „	29 876 509 „
1895/96	—	41 217 297 „ Reste aus dem Vorjahre
	245 250 000 Mk.	313 007 630 Mk.

Zehn Jahre lang erhielten die Kreise Zuwendungen aus Reichsmitteln, bis durch Gesetz vom 14. Juli 1893, § 28 die lex Huene außer Kraft gesetzt wurde. Die finanzpolitischen Wirkungen dieser Dotationen waren die gleichen wie die der Überweisungen an die Gliedstaaten. In einigen Fällen konnten dringliche Bedürfnisse befriedigt werden, in der Regel jedoch gaben sie Veranlassung

zu unnötigen Aufwendungen, verleiteten zu einer unsoliden, verschwenderischen Finanzgebarung, zur Begründung dauernder Ausgaben auf unsichere Einnahmen von zum mindesten sehr wechselnder Höhe. Wie in den Gliedstaaten nach Aufhören der effektiven Überweisungen, so blieben auch in den Kreisen nach Wegfall der Dotationen ernste finanzielle Verlegenheiten nicht aus. Am Ende der Dotationsperiode war ihre Finanzlage ungünstiger als zuvor.

Das Jahr 1885 ist für die preußische Finanzpolitik weiterhin von Bedeutung durch den Beginn der starken finanziellen Betätigung des Staates auf dem Gebiete des Volksschulwesens. Mit dem Lehrerpensionsgesetz vom 6. Juli 1885, das einen festen Staatsbeitrag von 600 Mk. zu jedem Ruhegehalt vorsah, begann die staatsfinanzielle Fundierung der Volksschule, die in den teils in dieser, teils in der folgenden Periode zur Verabschiedung gelangenden Besoldungs-, Relikten- und Schuldotationsgesetzen ihren Ausdruck fand. Der weiteren Verschärfung des Zollschutzes, insbesondere der zweiten starken Erhöhung der landwirtschaftlichen Zölle 1887 folgte in Preußen zunächst das sogenannte Schuldotationsgesetz. Anfänglich sollte damit auch die dringend notwendige Verbesserung der Lehrergehälter verbunden werden. Darauf wurde jedoch ganz im Sinne der bisher verfolgten Werbepolitik für die Ziele der Reichsfinanzreform, d. h. im Interesse einer nach außen möglichst wirksamen Gestaltung der Erleichterung der Schullasten, verzichtet. Nach den Gesetzen vom 14. Juni 1888 und 31. März 1889 dürfen in Preußen Schulgelder in Volksschulen nur noch ausnahmsweise und vorübergehend erhoben werden. Der Ertrag des Schulgeldes ging infolgedessen von 10,9 Mill. Mk. im Jahre 1886 auf 1,4 für 1891 zurück. Zum Ausgleich für die Gemeinden wurden die staatlichen Stellenbeiträge erhöht, wodurch eine Mehrbelastung des preußischen Staatshaushaltes von 26 Millionen mit einer jährlichen Steigerung von rund $^1/_2$ Million Mk. eintrat. Eine vorläufige Verbesserung der Lehrergehälter erfolgte dann in dem Etatgesetz von 1889/90 und 1890/91. Infolge aller dieser Maßnahmen stiegen die Staatsleistungen zu den Kosten der Volksschule von 14 Millionen Mk. im Jahre 1886 auf 46,5 Millionen 1890/91.

Schließlich wurde auch die allgemeine Erhöhung der Beamtenbesoldungen innerhalb dieser Periode in die Wege geleitet, indem zunächst 1890 15 Millionen zur Aufbesserung der Gehälter der Unterbeamten bereit gestellt wurden. Dazu trat noch eine Reihe anderer kleinerer Mehrausgaben, bzw. Mindereinnahmen. Von

letzteren ist zu erwähnen die Ermäßigung des Stempels für Pacht-, Mietverträge usw. und die Aufhebung des Stempels für amtliche Führungszeugnisse vom 19. Mai 1889. Andere Stempel für gewisse Kauf- und Anschaffungsgeschäfte gingen in dieser Zeit an das Reich über.

Die dauernden Mehrausgaben, bzw. Mindereinnahmen innerhalb dieser Finanzperiode beliefen sich auf rund 150 Millionen Mk. Die unmittelbar auf Überweisungen hin beschlossenen Mehrausgaben betrugen etwas über 100 Millionen Mk. jährlich, d. h. sie betrugen mehr, als Preußen je an effektiven Überweisungen erhielt. Die Folge war, daß ein großer Teil dieser Bewilligungen aus eigenen Mitteln bestritten werden mußte. Die Quelle bildeten die Eisenbahneinnahmen; denn abgesehen von einer sachlich unbedeutenden Erhöhung der Gebäudesteuer, wußte Bismarck die Weiterentwicklung der direkten Steuern gemäß seinem Finanzprogramm zu hintertreiben. Die Folge war nicht nur eine recht fiskalische Eisenbahntarifpolitik, sondern auch eine Überlastung des außerordentlichen Eisenbahnbudgets, bzw. des Anleiheetats mit solchen Ausgaben, deren Bestreitung aus laufenden Überschüssen geboten gewesen wäre. Das Ende aber war, daß nach einer Überschußperiode, die die Jahre der hohen Reichsüberweisungen umfaßt, von 1891 ab wieder eine Defizitperiode einsetzte[1]). Die Rechnungsabschlüsse für 1891/92 und 1892/93 zeigten Fehlbeträge von 42,8 und 25,3 Millionen Mk., und der Etat für 1893 wies ein mit 8,5 Millionen Mk. ins Ordinarium hinübergreifendes Defizit auf, das sich durch eine nachträgliche Steigerung der Matrikularbeiträge noch erhöhen sollte. Der Überschuß der Überweisungen über die Matrikularbeiträge war für Preußen von 80,3 Millionen Mk. im Etatjahr 1889/90 auf 25,5 Millionen Mk. für 1892/93 zurückgegangen und drohte weiter zu sinken.

Zum drittenmal zeigte sich das gleiche Bild: der preußische Staatshaushalt stand vor einem chronischen Defizit, dessen Entstehung den finanziellen Beziehungen zum Reiche wenigstens zum großen Teil zu danken war. Der Fortfall von Staatseinnahmen in mittelbarem oder unmittelbarem Zusammenhang mit der Bundes- bzw. Reichsfinanzpolitik hatte 1868/69 ein Defizit von 15,5 Millionen Mk. hervorgerufen, 1879 sogar ein solches von 73,0 Millionen Mk., und nunmehr betrug der Fehlbetrag 42,8 Millionen Mk.

---

[1]) S. Tabelle im Anhang, S. 525.

Nichts war näherliegend, als ähnlich wie 1868/69 und 1878 ff. einen erneuten Versuch zur Bereitstellung von Reichsmitteln zugunsten der Einzelstaaten zu machen. Er wurde auch unternommen.

Aber gleichzeitig erfolgte, nachdem durch Bismarcks Abgang die Bahn für eine Neuordnung der direkten Steuern frei geworden war, die Inangriffnahme der Reform im eigenen Zuständigkeitsbereich. Die am Ende der Epoche der Bismarckschen Finanzpolitik verhältnismäßig geringe Belastung mit direkten Steuern hat der systematischen und prinzipiellen Umgestaltung des preußischen Steuersystems, die mit der wichtigen Steuerreform von 1891/93 erfolgte, die Wege geebnet. In drei Etappen erfolgte die große preußische Steuerreform.

Durch das Gesetz vom 24. Juni 1891 trat an Stelle der bisherigen Klassen- und klassifizierten Einkommensteuer eine einheitliche Einkommensteuer mit Bekenntnispflicht, einer Steuerfreigrenze von 900 Mk. und einer Staffelung des Steuersatzes bis 4 %. Gleichzeitig wurde die bisherige Gewerbesteuer völlig umgestaltet. Alle Betriebe mit einem Jahresertrag von weniger als 1500 Mk. oder einem Anlage- und Betriebskapital unter 3000 Mk. wurden steuerfrei. Die Zahl der Gewerbesteuerpflichtigen verminderte sich auf die Hälfte.

Das Gesetz vom 14. Juli 1893 setzte die Ertragssteuern mit 1. April 1895 für den Staat überhaupt außer Hebung. Dieser verzichtete damit auf Solleinnahmen von 104,8 Millionen Mk. Mit Gesetz vom gleichen Tage wurde die Ergänzungs- oder Vermögenssteuer eingeführt.

Der Erfolg des Einkommensteuergesetzes von 1891 ermöglichte gleichzeitig die Kommunalsteuerreform. Die Einnahmen aus der preußischen Klassensteuer und klassifizierten Einkommensteuer betrugen 1891/92 79,5 Millionen Mk.; die neue Einkommensteuer ergab 1892/93 121 Millionen Mk., also ein Mehr von 40 Millionen Mk. Die weitere Steuerreform stützte sich auf folgende Berechnung: es betrugen für 1892/93 der Anschlag der Grundsteuer 39,9, der Gebäudesteuer 35,1, der Gewerbesteuer 19,8, der Bergwerksabgaben 6,9 und der Ertrag der den Gemeinden überwiesenen Steuern zusammen 101,7 Millionen Mk. Zur Deckung des Ausfalls dienten der Mehrertrag der Einkommensteuer mit 40 Millionen Mk., die Aufhebung der lex Huene mit ungefähr 24 und der Wegfall der Vergütung an die Gemeinden für Erhebung der Staatssteuern mit rund 3 Mill. Mk., zusammen 67 Millionen Mk. Der Rest von

35 Millionen Mk. sollte, nachdem der ursprünglich eingebrachte Entwurf betreffend Abänderung der Erbschaftssteuer abgelehnt worden war, durch eine die Einkommensteuer ergänzende, das fundierte Einkommen besonders belastende Abgabe — Vermögens- oder Ergänzungssteuer — gedeckt werden. Die Grundlage der direkten Staatsbesteuerung in Preußen bildet mithin neben der Einkommensteuer nur noch die Ergänzungsteuer in Höhe von 0,5 ‰.

Mit dieser Steuerreform übernahm Preußen, das während der letzten anderthalb Jahrzehnte im Interesse der Verwirklichung des Bismarckschen Finanzprogramms in seiner Steuergesetzgebung hinter Sachsen, Baden und Hessen und einigen Kleinstaaten zurückgeblieben war, wiederum die Führung in der deutschen Steuerpolitik. Die starke Ausbildung der indirekten Besteuerung im Reiche in der Ära der Bismarckschen Finanzpolitik erforderte zur ausgleichenden Erfassung der vollen Leistungsfähigkeit der Staatsbürger eine planmäßige Ergänzung durch direkte Steuern. Diese wurde durch die Neuordnung des preußischen Steuerwesens unter Miquel, wenn auch nicht vollkommen erreicht, so doch in grundlegender und vorbildlicher Weise in die Wege geleitet. Preußen erhielt mit diesem Reformwerk ein Steuersystem, das in seinem folgerichtigen Aufbau und der dadurch bedingten Einfachheit und Klarheit, ebenso wie durch die sorgfältige Berücksichtigung aller zeitgemäßen finanzpolitischen und steuertechnischen Forderungen, und endlich auch durch die sachgemäße Abgrenzung der Staats- und Gemeindebesteuerung von der Steuerverfassung aller größeren Staaten weitaus den Vorzug behauptet. Der Einfluß des preußischen Vorbildes auf die deutsche Steuergesetzgebung ist so groß gewesen, daß es schwer sein dürfte, ihm in allen seinen Einzelheiten überhaupt nachzugehen.

Die Wirkungen der Reichsfinanzpolitik auf die Finanzverhältnisse der übrigen Gliedstaaten sind natürlich nicht so groß, wie sie sich gerade in dieser Zeit unter der persönlichen Einwirkung Bismarcks in Preußen bemerkbar machten, aber es fehlt doch nicht an wichtigen, erwähnenswerten Wechselbeziehungen. Gleichmäßig zeigt sich bei den meisten von ihnen zu Anfang dieser Periode zwar eine leichte Besserung der Finanzlage, zum Teil durch die günstige Gestaltung der wirtschaftlichen Verhältnisse, zum Teil auch durch den Abschluß der früher erwähnten, aus den 70er Jahren herrührenden Finanzreformbewegungen hervorgerufen; eine mehrjährige Überschußwirtschaft aber setzte in den Finanzhaus-

halten aller Staaten wie in Preußen erst mit der starken Steigerung der Reichsüberweisungen ein, um dann etwa vom Jahre 1890 ab von einer Defizitperiode abgelöst zu werden.

Die an anderer Stelle erwähnte Erhöhung des Malzaufschlags in Bayern auf 6 Mk. für den Hektoliter Malz durch Gesetz von 1879 war im Hinblick sowohl auf die erwarteten Reichszuweisungen, wie auf die im Gange befindliche Steuerreform als vorläufige Maßnahme in Aussicht genommen. Sie blieb jedoch, wie es mit zeitweilig gedachten Änderungen im Steuerwesen so oft geht, eine dauernde Einrichtung. Die Vorlagen zur Reform der alten Ertragssteuern, die in Verbindung mit einem Gesetzentwurf zur Einführung einer allgemeinen Einkommensteuer im Jahre 1881 eingebracht wurden, fanden im Landtag keine Annahme. Der Grund der Ablehnung war jedoch nicht, wie es die Gegner darzustellen beliebten, die Undurchführbarkeit der allgemeinen Einkommensteuer, sondern, wie aus den Verhandlungen des Steuerausschusses deutlich hervorgeht, die Besorgnis, die Einführung der allgemeinen Einkommensteuer in Bayern werde den Übergang zu einer allgemeinen Reichseinkommensteuer bringen und die finanzielle Selbständigkeit Bayerns bedrohen[1]). Nach Ablehnung der allgemeinen Einkommensteuer legte die Regierung einen neuen Gesetzentwurf vor, der in seinen Grundzügen Annahme fand und eine Revision, nicht prinzipielle Reform des bestehenden Systems bedeutete. Der Staatshaushalt wurde dadurch wieder ins Gleichgewicht gebracht. Es begann eine Überschußperiode, die aber erst 1887, als Bayern der Branntweingemeinschaft beitrat, erhebliche finanzielle Bedeutung gewann. Das kam auch, wie die steigenden Staatszuschüsse erkennen lassen, den Unterverbänden zu gut[2]).

Die finanzielle Lage des württembergischen Staatshaushaltes ist durch das Nebeneinander einer laufenden, einer Restverwaltung, einer Grundstocksverwaltung und eines außerordentlichen Dienstes weniger durchsichtig, als die der anderen Mittelstaaten. Besonders die früher schon erwähnte Restverwaltung bedarf einer kurzen Erläuterung, denn sie ist nicht bloß das, was ihr Name besagt, eine Verwaltung der Reste, sondern sie empfängt auch mancherlei Zuweisungen, unter welchen hier besonders interessieren

[1]) Vergl. die Ausführungen des Berichterstatters Kopp in den Verhandlungen der bayrischen Kammer der Abgeordneten 1881.

[2]) Vergl. Beiträge zur Statistik des Königreichs Bayern, Heft 74; die bayrischen Kreisfinanzen, Heft 79; die bayrischen Staatsfinanzen.

die Überweisungen des Reiches, soweit sie im Etat nicht vorgesehen sind, die Gelder aus der französischen Kriegsentschädigung und manches andere mehr. Von den Zwecken der Restverwaltung ist hier nur zu erwähnen, daß ihr neben der Abwicklung der Reste abgelaufener Finanzperioden auch der Ausgleich der Fehlbeträge — nach württembergischem Sprachgebrauch Abmängel genannt — in den Rechnungsabschlüssen des Staatshaushaltes obliegt. So erklärt es sich, daß in der im Anhang beigegebenen Tabelle die Rechnungsergebnisse der laufenden Verwaltung bis 1900 überhaupt keine Fehlbeträge aufweisen, obwohl z. B. im ersten Abschnitte der hier besprochenen Periode, d. i. bis 1884, die laufende Verwaltung mit Fehlbeträgen abschloß. Soviel Kritik die Einrichtung der sogenannten Restverwaltung vom Standpunkte der Durchsichtigkeit und Einheitlichkeit der Etatwirtschaft hat erfahren müssen, in den finanziellen Beziehungen Württembergs zum Reiche hat sie sich ähnlich wie das Guthaben, das Baden in seiner Amortisationskasse bei der Eisenbahnschuldentilgungskasse besitzt, als eine »Reserve des allgemeinen Staatshaushaltes« erwiesen oder, wie Philippovich die badische Einrichtung nennt, als einen Puffer, durch welchen die Finanzen den unvorhergesehenen und drückenden Stößen, welche die Anforderungen des Reiches auf das Gleichgewicht der Haushalte der Einzelstaaten ausübten, einen ausgleichenden Widerstand entgegenstellen konnten[1]).

Freilich, gänzlich vor finanziellen Verlegenheiten vermochte die aus den verschiedensten, ihrem Wesen zum Teil fremdartigen Quellen gespeiste Restverwaltung den württembergischen Staatshaushalt nicht entfernt zu bewahren. Im Gegenteil, trotz dieser Einrichtung gelang es in der ersten Hälfte der hier erörterten Finanzperiode nur mit großer Mühe und unter Inanspruchnahme außerordentlicher Hilfsmittel, das Gleichgewicht des Finanzhaushaltes aufrecht zu erhalten. Zur Deckung des für die Finanzperiode 1879/80 berechneten, sowie des bei der Abrechnung in noch größerem Ausmaße sich ergebenden Fehlbetrages mußte der Staatskredit in Anspruch genommen werden. In gleicher Weise, wenn auch in anderer Form, mußte das Gleichgewicht des Landeshaushaltes für die beiden Finanzperioden 1881/84 hergestellt werden. Der laufenden Verwaltung wurden zu diesem Zwecke nach und nach 9,9 Millionen Mk. aus Anleihen zugeschossen. Bei der Abrechnung

[1]) Bericht der Finanzkommission der Kammer der Standesherren vom 21. März 1891 (abgedruckt im Finanzarchiv 1891, S. 345 ff.), Philippovich, Der badische Staatshaushalt, S. 228.

ergab sich dann, daß infolge dieser Maßnahme die beiden erwähnten Finanzperioden mit einem Überschusse von 5,4 Mill. Mk. abschlossen, der der Restverwaltung zugewiesen wurde. Die Finanzlage Württembergs war somit in dieser Zeit wesentlich ungünstiger, als es aus den im Anhang beigegebenen Ziffernreihen erhellt. Eine 1873 beginnende Defizitperiode fand erst auf Grund der steigenden Reichsüberweisungen 1884 ihren Abschluß, um nach deren Rückgang 1891/92 erneut einzusetzen. Preußen fand in ähnlicher finanzieller Bedrängnis eine Hilfsquelle in den steigenden Erträgen seiner Eisenbahnen. Für die Mittelstaaten hingegen bedeutete der Eisenbahnbesitz nur eine Erschwerung der Finanzgebarung. Der kostspielige Kleinbetrieb mit seinem stark wachsenden persönlichen und sachlichen Betriebsaufwand und vor allem seinen ungemein schwankenden Beträgen stellte der Finanzverwaltung, namentlich auch in Württemberg, schwierigere Aufgaben als irgend ein anderer Zweig der Staatsverwaltung. In den 13 Jahren 1879/80 bis 1891/92 betrug das Eisenbahndefizit in Württemberg jährlich durchschnittlich 1,8 Millionen, schwankend zwischen einem Fehlbetrage von 4,6 Millionen und einem Überschusse von 0,5 Millionen Mk.[1]).

Der Zusammenhang zwischen der Vermehrung der indirekten Steuern im Reiche und der Entlastung der Gemeinden im Sinne des Bismarckschen Finanzprogramms wurde in Württemberg nicht wie in Preußen und einigen anderen Staaten im Wege der Gesetzgebung dauernd hergestellt, sondern durch die einzelnen Etatgesetze. Auf Grund dieser erhielten auch in Württemberg die Gemeinden in der in Rede stehenden Finanzperiode steigende Staatszuschüsse, die sich, abgesehen von größeren einmaligen Bewilligungen, zuletzt auf jährlich 3,5 bis 4 Millionen Mk. beliefen.

Betrachtet man das finanzielle Verhältnis Württembergs zum Reiche, wie es in den Matrikularbeiträgen und Überweisungen zum Ausdrucke kommt, so ergibt sich im Verein mit den angeführten Tatsachen, daß die sogenannten Reinüberweisungen trotz ihrer vorübergehenden Höhe für Württemberg nur eine bescheidene Erleichterung der Finanzgebarung bedeuten. Es betrugen in Millionen Mark die:

---

[1]) Schall, Finanzlage, Etatfragen u. Stand der Steuerreform in Württemberg. Finanzarchiv 1893, S. 499 ff.

	Über-weisungen	Matrikular-beiträge	Das Mehr der Matrikular-beiträge	Das Mehr der Über-weisungen
1881/82	2,964	7,293	4,329	—
1882/83	3,657	7,683	4,026	—
1883/84	3,737	7,363	3,626	—
1884/85	4,577	6,894	2,317	—
1885/86	5,049	8,701	3,652	—
1886/87	5,834	9,994	4,160	—
1887/88	7,520	11,517	3,997	—
1888/89	11,883	10,881	—	1,002
1889/90	15,118	10,752	—	4,366
1890/91	16,131	14,983	—	1,148
1891/92	15,804	15,877	0,073	—

Wie in Bayern, so überholten hiernach auch in Württemberg die Überweisungen die Matrikularbeiträge erst nach seinem Anschluß an die Branntweinsteuergemeinschaft, wobei freilich nicht übersehen werden darf, daß in den Matrikularbeiträgen auch die Entgelte für die Sonderrechte hinsichtlich der Bierbesteuerung und des Post- und Telegraphenwesens enthalten sind.

Es ist unter diesen Umständen begreiflich, daß in den 80er Jahren auch in Württemberg versucht wurde, den alten Steuerquellen größere Erträge abzugewinnen. Zunächst fand seit 1881 ähnlich wie in Bayern und Baden eine schärfere Besteuerung des Bieres statt, indem auf Grund der jeweiligen Finanzgesetze die Malzsteuer von 3,60 Mk. auf 5 Mk. für 50 kg ungeschrotenen Malzes erhöht wurde. Dann kamen in dieser Zeit — gleichfalls wie in anderen süddeutschen Staaten — die schon mehrfach erwähnten Reformbewegungen aus den 70er Jahren dadurch zum Abschluß, daß, nachdem die auf Grund des Gesetzes vom 28. April 1873 hergestellten neuen Kataster bezüglich der Gebäude und Gewerbe bereits 1877 in Kraft getreten waren, diese seit 1887 auch für den Grundbesitz zur Anwendung gelangten. Da die Einführung der neuen Grundkataster infolge Änderung der Ertragssteuersätze eine Entlastung des Grundbesitzes zu ungunsten des Gewerbebetriebes und des Gebäudebesitzes bedeutete, war damit keine Vermehrung der Staatseinnahmen verbunden. Auch in Württemberg konnte die Regierung schließlich der von Bismarck immer wieder in den Vordergrund gestellten Ermäßigung der direkten Steuer sich nicht entziehen. Nach dem Beitritt zur Branntweinsteuergemeinschaft wurden die Grund-, Gebäude-

und Gewerbesteuer mit dem 1. April 1889 von 3,9 auf 3,5% und die Steuer auf Apanagen, Kapital-, Renten-, Dienst- und Berufseinkommen von 4,8 auf 4,4% herabgesetzt. Vom 1. April 1894 ab mußten jedoch die früheren Steuersätze sowohl von den ersterwähnten sogenannten alten, wie von den letztaufgezählten, sogenannten neuen Ertragssteuern wieder erhoben werden.

In einem ausgezeichneten Berichte über die direkten Steuern[1]) faßte seinerzeit der nachmalige württembergische Finanzminister als Referent der Finanzkommission der Kammer der Standesherren sein Urteil über die Finanzlage Württembergs gegen Ende der hier zur Erörterung stehenden Finanzperiode in die Worte zusammen:

> »Ein knapp das Gleichgewicht haltendes Budget für die neue Finanzperiode und die Restmittel, soweit sie nicht zur Verstärkung des Betriebs- und Vorratskapitals der Staatshauptkasse notwendig sein werden, großenteils im voraus gebunden auch für die nächste Finanzperiode — das ist das Zeichen, unter dem jetzt unser Staatshaushalt steht. Dabei ein fortgesetzt steigender Bedarf auf allen Gebieten, im Haushalt des Reiches, der Körperschaften und insbesondere im eigenen Staatshaushalte, auf welchen auch das Reich und die Körperschaften immer mehr zurückgreifen müssen — dagegen auf der anderen Seite manche Erscheinungen, welche einen Stillstand, selbst einen Rückgang der Einnahmen, namentlich von außerordentlichen Hilfsquellen, befürchten lassen!«

Mit diesen Worten ist nicht nur die Finanzlage Württembergs, sondern im großen und ganzen die der Mehrzahl der deutschen Staaten für jenen Zeitpunkt gekennzeichnet, als die Matrikularbeiträge erheblich stärker zu wachsen begannen als die Überweisungen und neue Anforderungen im Reiche für die Alters- und Invalidenversicherung, die Heeres- und Marineverwaltung in Aussicht standen[2]).

Ertragssteuerstaaten haben zwar den Vorzug, daß Niedergang oder Stockungen des Erwerbslebens sich in ihrem Staatshaushalt weniger bemerkbar machen als in Einkommensteuerstaaten, dafür aber mangelt ihnen der starke Einnahmezuwachs, den diese bei jeder Aufwärtsbewegung des Wirtschaftslebens zu verzeichnen haben. Da die deutsche Volkswirtschaft trotz aller Krisen, selbst

---

[1]) S. oben S. 266 Anmerkung 1.

[2]) Vergl. Rede Caprivis im Reichstag, Sitzung vom 27. April 1891.

der großen der 70er Jahre, seit der Gründung des Reiches in allen ihren großen Zweigen eine mächtige Entfaltung aufweist, so fehlte den Ertragssteuerstaaten bei entsprechend stark wachsendem Staatsbedarf jene natürliche Ausgabedeckung, wie sie die Einkommensteuer liefert. Sie waren daher bemüht, besonders seitdem die finanzielle Konkurrenz nicht nur mit den Gemeinden, sondern mit der neuen, mittelbar immer größere Anforderungen stellenden Finanzwirtschaft des Reiches ihre Wirtschaftsführung schwieriger gestaltete, sich durch Eingliederung der Einkommensteuer in ihr Finanzsystem einen Anteil an den steigenden Erträgen des sich kräftig entwickelnden nationalen Wirtschaftslebens zu sichern.

Baden hatte den Versuch bereits 1873 gemacht. Erfolg hatte es ebenso wie Hessen erst 1884. Damit fand die seit zehn Jahren im Flusse befindliche Reform der direkten Steuern in Baden ihren Abschluß. Er fiel zusammen mit der kurzen Hochflut der Überweisungen, die sich unter anderem in wachsenden Überschüssen des ordentlichen Etats zeigte. Diese betrugen:

1884	1,27	Millionen Mk.	1886	2,19	Millionen Mk.
1885	1,23	„ „	1887	2,58	„ „

Infolgedessen wurden gleichzeitig mit der Einführung der Einkommensteuer die älteren direkten Steuern in ihren Sätzen wesentlich ermäßigt. Aber auch in Baden, das damals wohl die bestgeleiteten Finanzen unter den deutschen Staaten aufwies, war die Finanzlage weder zu Beginn noch zum Schluß der zweiten Epoche der neudeutschen Finanzpolitik sehr günstig. Eingetreten war Baden, wie die meisten Staaten, in das zweite Jahrzehnt reichsdeutscher Finanzpolitik mit einem Fehlbetrag in seinem Staatshaushalt[1]). Die schon erwähnte Amortisationskasse half zwar über diese Schwierigkeit hinweg; gleichzeitig jedoch wurden mit Rücksicht darauf, daß seit der Budgetperiode 1872/73 jede der folgenden Finanzperioden mit einem Fehlbetrag abgeschlossen hatte, die Weinsteuer um ein Drittel, die Biersteuer um die Hälfte, sowie die Branntweinsteuer und die Erbschafts- und Schenkungssteuer auf das Doppelte erhöht. Infolgedessen konnte, als seit 1883 die Reichsüberweisungen erheblich stiegen, an eine Ermäßigung der direkten Steuern gedacht werden, wodurch die Einführung der Einkommensteuer zugleich erleichtert wurde. Freilich überwogen auch für Baden bis nach seinem Verzicht auf das Branntweinsteuerreservat die Matrikularbeiträge die Überweisungen[2]). Für

[1]) Tabelle im Anhang. S. 534.

[2]) Ebenda.

Ende der 80er Jahre, als das Mehr der Überweisungen über die Matrikularbeiträge sich schon wieder verminderte, charakterisiert Philippovich die allgemeine Lage des badischen Staatshaushaltes mit den Worten:

> »Wieder ist es also das Reich, von dessen Haushalt die Ordnung des Landeshaushaltes Baden abhängig ist. Diese Ordnung balanziert auf des Messers Schneide. Eine geringe Verschiebung in den Bedürfnissen des Reiches, ein geringes Zurückbleiben der Reichseinnahmen, der Überweisungen, und das Gleichgewicht ist wieder gestört«[1]).

Und schon in dem nächsten Etatjahr ward es, wie aus der im Anhang beigegebenen Tabelle ersichtlich ist, in der Tat wieder empfindlich gestört, gerade in dem Zeitpunkt, als auch Baden — man denke immer wieder an Bismarcks Finanzprogramm, in welchem die Gemeinden aller Gliedstaaten für ihre Wünsche eine kräftige Stütze fanden — seinen Kommunalkörpern erhebliche Entlastungen im Armen-, Wege- und Volksschulwesen hatte zuteil werden lassen.

Das Königreich Sachsen war derjenige deutsche Staat, der bereits in den 70er Jahren die Umbildung seines alten Staatssteuersystems in der Richtung moderner Personalbesteuerung verfolgte. Doch vermochte auch er seine Finanzen nicht vor den Erschütterungen zu bewahren, die am Ende des ersten Jahrzehnts nach der Reichsgründung alle Landeshaushalte trafen. Die Einführung einer Steuer von Wanderlagern und Wanderauktionen, sowie eines Zuschlags zur Einkommensteuer war die Folge. Wie in Süddeutschland erschwerte auch in Sachsen, das mit großem Kostenaufwand eine Reihe sich nicht rentierender Privatbahnen erworben hatte, das Eisenbahnwesen die Aufrechterhaltung des Gleichgewichtes im Staatshaushalt. Der erste Etat nach der Zolltarifreform des Reiches, die den Gliedstaaten eine Erleichterung ihrer Finanzlage bringen sollte, konnte nur durch äußerste Sparsamkeit und Einstellung eines Einnahmepostens aus der Franckensteinschen Klausel von 4,7 Millionen Mk. balanziert werden. Die Annahme der Heeresvorlage 1880 hatte zur Folge, daß auf Reinüberweisungen in dieser Höhe nicht entfernt zu rechnen war. Es wurde deshalb zur Erhöhung der Erbschaftssteuer und einem 25 proz. Zuschlag zu den Gebühren der freiwilligen Gerichtsbarkeit gegriffen.

Der Rechnungsabschluß der Finanzperiode 1880/81 ergab bereits einen Überschuß von 12,4 Millionen Mk. Diese für einen

[1]) a. a. O. S. 239.

Staat von der Größe Sachsens glänzende Finanzgestaltung hielt bis zur Finanzperiode 1892/93 an. Das war natürlich nicht ohne Folgen für die Einnahme- und Ausgabegestaltung. Wie schon an anderer Stelle angedeutet, erfolgte in Sachsen die Bestreitung der nicht durch anderweite Einnahmen gedeckten Ausgaben durch die Erträge der Stempel- und Erbschaftssteuer, der Steuer vom Gewerbebetrieb im Umherziehen, der Einkommensteuer und der Grundsteuer mit 4 Pfg. von der Steuereinheit. Sofern diese Einnahmen zur Deckung des ordentlichen Aufwandes nicht ausreichten, wurde ein Zuschlag zur Einkommensteuer erhoben, der seit Ende der siebziger Jahre 50% betrug. Für die Finanzperiode 1882/83 konnte er auf 20% ermäßigt werden, und seit 1884/85 glaubte man, ihn sogar ganz beseitigen zu können, obwohl der Rechnungsabschluß für diese Periode bereits eine langsamere Entwicklung der Betriebseinnahmen zeigte, die für die Folgezeit zu einem Rückgang zu werden drohte. Gleichzeitig wurden durch das Gesetz vom 24. Juni 1884 Chaussee- und Brückengelder beseitigt. Mit der nächsten Finanzperiode wurde den Kommunen eine Entlastung dadurch zuteil, daß den Schulgemeinden die Hälfte der Grundsteuer zur Deckung der Schullasten überlassen wurde. Der 25 proz. Zuschlag zu den Gebühren der freiwilligen Gerichtsbarkeit wurde jedoch vorerst noch beibehalten. Bei der Beratung des Etats für 1888/89 schien es, als ob das Gleichgewicht des Staatshaushaltes wirklich ernstlich gefährdet sei. Doch ergab der Rechnungsabschluß, dank der Mehrerträge der Überweisungen infolge der Erhöhung der Branntweinsteuer und der landwirtschaftlichen Zölle, wiederum ein unerwartet günstiges Bild. Unter diesem Eindruck stand auch die Verabschiedung des Etats für 1890/91, der den Gemeinden durch staatliche Beihilfen zum Diensteinkommen der Volksschullehrer und Lehrerinnen eine weitere Erleichterung brachte.

In der Finanzperiode 1892/93 zeigte sich dann wirklich eine Verschlechterung der bis dahin anscheinend günstigen Verhältnisse des Königreichs. Die zahlreichen Betriebsverwaltungen Sachsens wiesen durchweg Mindereinnahmen auf. Das Sinken der Silberpreise hatte die Einbußen an den sächsischen Silbergruben stark anschwellen lassen. Die Stockung im Wirtschaftsleben verminderte die Steuereinnahmen. Und die Wandlungen in den finanziellen Beziehungen zum Reiche ließen den Druck der Wirtschaftslage in den Staatsfinanzen nur noch schärfer in Erscheinung treten. Immerhin trat mit dem 1. Juli 1892 noch eine Ermäßigung der

staatlichen Schlachtsteuer auf Schweine von 3,00 auf 2,00 Mk. in Kraft. Dann aber nötigte die Finanzlage die Regierung, mittels Dekret vom 23. Februar 1894 zu beantragen, daß ihr die Ständeversammlung die Ermächtigung erteile, für den Fall, daß Sachsen infolge seiner finanziellen Beziehungen zum Reiche an letzteres mehr herauszuzahlen haben sollte, als im Etat vorgesehen, im Jahre 1895 einen allgemeinen Zuschlag zur Einkommensteuer bis zu 20% des Betrages zu erheben. Der Reichstag hatte damals über die ihm zugegangenen Steuervorlagen noch nicht beschlossen. Man hoffte in Sachsen, wie in den anderen Gliedstaaten nur, daß er wenigstens die Deckung der Kosten der Heeresverstärkung bewilligen werde. Der matrikularmäßig auf Sachsen entfallende Anteil des Heeresbedarfs von 56 Millionen Mk. stellte sich auf 3,92 Millionen Mk. Bekanntlich lehnte der Reichstag die Steuervorlagen ab. Durch Verordnung vom 3. Januar 1895 wurde deshalb in Sachsen ein 10 proz. Zuschlag zur Einkommensteuer ausgeschrieben.

Die Ergebnisse der Finanzwirtschaft, sowie der finanziellen Beziehungen Sachsens zum Reiche stellten sich in der Periode 1880/93 wie folgt:

Es betrugen:

In den Finanzperioden	Die Überschüsse (+) bzw. Fehlbeträge (—) in Millionen Mk.	Die Leistungen des Reiches (+) bzw. an das Reich (—) in Millionen Mk.
1880/81	+ 12,4	— 3,580
1882/83	+ 16,9	+ 0,127
1884/85	+ 8,7	+ 3,145
1886/87	+ 6,1	+ 1,872
1888/89	+ 26,6	+ 10,884
1890/91	+ 13,9	+ 11,230
1892/93	— 3,7	+ 2,539

Erst in der letztangeführten Finanzperiode trat in Sachsen bei Regierung und Ständen an Stelle der bisherigen optimistischen Beurteilung der Finanzverhältnisse die Erkenntnis der wirklichen Sachlage. Zwar konnte man im Durchschnitt der abgelaufenen 14 Jahre auf einen jährlichen Überschuß von 5,8 Millionen Mk. verweisen, aber dieser war doch nur die Folge damals bereits recht drückender Steuern. Während in Preußen der Staatshaushalt, wenn auch nicht im Interesse der Stetigkeit der Wirtschaftsführung, so doch zugunsten der Steuerzahler in dieser Zeit immer mehr auf

Betriebseinnahmen gestellt wurde, fand in Sachsen die entgegengesetzte Bewegung statt[1]). Es beliefen sich:

In den Finanzperioden	Die Einnahmen aus: Nutzungen des Staatsvermögens Millionen Mk.	%	Steuern und Abgaben Millionen Mk.	%
1872/73	68,5	69,2	30,4	30,8
1874/75	75,6	70,7	31,2	29,3
1876/77	70,8	66,7	35,2	33,3
1878/79	77,7	63,1	45,3	36,9
1880/81	84,3	60,3	55,4	39,7
1882/83	90,8	60,7	58,7	39,3
1884/85	88,6	59,7	59,6	40,3
1886/87	89,3	59,1	68,0	40,9
1888/89	102,1	52,2	93,1	47,8
1890/91	97,2	46,7	110,7	53,3
1892/93	86,9	43,9	111,0	56,1

Diese starke Inanspruchnahme der Steuern erklärt es, daß Sachsen, dessen Finanzen in der zweiten Epoche der Reichsfinanzwirtschaft unter den größeren deutschen Staaten scheinbar am günstigsten dastehen, in den folgenden Jahren, als die Reinüberweisungen des Reiches aufhörten, die in der Periode der Überschüsse begründeten Ausgaben aber weiterhin Befriedigung erheischten, in eine so mißliche Finanzlage geriet.

Zwischen Baden und Sachsen steht seiner Finanzlage und seiner Finanzentwicklung nach in dieser Zeit das Großherzogtum Hessen. Doch kann hier auf eingehendere Darlegungen verzichtet werden[2]), da über charakteristische, sich aus den Beziehungen zur Reichsfinanzwirtschaft ergebende Erscheinungen nicht zu berichten ist. Das hessische Steuerwesen hat ursprünglich, ähnlich wie die übrigen süddeutschen Bundesstaaten, aus einer Vermögenssteuer ein System von Ertragssteuern entwickelt, dann aber früher und entschiedener als Württemberg und Bayern die Umbildung zur Personalbesteuerung vollzogen. Der schon erwähnten Umgestaltung der alten Personal-Klassensteuer zur Einkommensteuer im Jahre 1869 folgte 1884 der Abschluß der seit zehn Jahren im Gange befindlichen Steuerreform durch Neuordnung der Einkommen-, Gewerbe- und Erbschaftssteuer, sowie Einführung

[1]) Vergl. auch die Rechenschaftsberichte: Bericht der I. Kammer, Nr. 106, vom 17. März 1896 und Bericht der II. Kammer, Nr. 82, vom 28. Januar 1896.

[2]) Es sei dafür auf die ausgezeichnete Darstellung von Schanz verwiesen, Finanzarchiv 1885, S. 235 ff.

der Kapitalrenten- und Schenkungssteuer. Da der jeweilige Steuersatz — in Hessen Ausschlagskoëffizient genannt — für die direkten Steuern ähnlich wie in anderen süddeutschen Staaten für jeden Etat gesetzlich vereinbart wird, war die Möglichkeit zu Steuerermäßigungen in vollem Umfange gegeben[1]). Auch an Entlastungen der Gemeinden von Ausgaben für Straßen, Schulwesen usw. hat es in dieser Zeit nicht gefehlt[2]).

Die Dotationspolitik Bismarcks, die dem Reiche die Rolle des freigebigen Versorgers der Einzelstaaten zuwies, begegnete bei diesen zwei Schwierigkeiten. Die eine lag in ihren verschiedenen wirtschaftlichen Bedürfnissen begründet, die in einem Staat als notwendig erscheinen ließen, was in anderen überflüssig sein mochte; die andere wurzelte in den verschiedenen staatsrechtlichen Verhältnissen der Bundesglieder. Der konstitutionelle Gegensatz zwischen dem preußischen und dem süddeutschen Budgetrecht und die daraus sich für die Fortführung der Reichsfinanzreform ergebenden Hindernisse sind an anderer Stelle erwähnt worden. Noch drastischer kamen die Schwierigkeiten, die sich aus der Verschiedenheit der Verfassungen der Glieder eines Bundesstaates für dessen Gesetzgebung ergeben können, in den beiden Mecklenburg zum Ausdruck.

Zum Verständnis der eigenartigen, verwickelten und kaum gekannten Finanzrechtsverhältnisse der beiden Großherzogtümer ist es notwendig, ein wenig weiter auszuholen. Der Staatshaushalt des Großherzogtums Mecklenburg-Schwerin weist eine Dreigliederung, streng genommen sogar eine Fünfgliederung auf. An erster Stelle steht, den weitaus größten Teil des Staatshaushaltes umfassend, die landesherrliche Verwaltung. Unbedeutend ist daneben die ständische Finanzverwaltung, in der zwischen ritterschaftlichen, landschaftlichen und beiden Ständen gemeinsamen Etats unterschieden wird Das dritte Glied ist die gleichfalls verhältnismäßig wenig umfangreiche gemeinsame oder landesherrlich-ständische Finanzverwaltung. Dem reihen sich schließlich noch die Finanzverwaltungen der beiden Seestädte Rostock und Wismar an, in deren Haushalt infolge ihrer eigenartigen staatsrechtlichen Stellung ein Stück Staatsbudget enthalten ist.

Die Bestreitung der Kosten des Landeshaushaltes obliegt in

---

[1]) Vergl. die Denkschrift zur Steuerreform des Großherzogtums Hessen vom Juni 1897, besonders auch die Anlagen. (Abgedruckt auch ohne Anlagen im Finanzarchiv 1897, S. 810 ff.)

[2]) Ebenda.

Mecklenburg-Schwerin dem Großherzog. Zu diesem Zwecke steht ihm der Ertrag des Domaniums, sowie eine von den Ständen bewilligte Aversionalsumme zur Verfügung. Letztere haben jedoch kein Recht auf Prüfung des landesherrlichen Finanzetats und der landesherrlichen Kassen. Mit der Gründung des Norddeutschen Bundes gingen nun eine Anzahl früher den Einzelstaaten zufließende Steuereinnahmen an den neuen Bund über. Für Mecklenburg-Schwerin wurde dieser Ausfall in den Landeseinkünften durch Einführung neuer Steuern ersetzt. Gleichzeitig erhielt der Großherzog durch Vereinbarung vom Juli 1870 aus der Landesrezeptur, d. h. der Staatskasse, ein jährliches Aversum von 532 921 Mk. als Beihilfe zu den von ihm aus seinen Einkünften zu bestreitenden Matrikularbeiträgen für so lange zugewiesen, als der auf Mecklenburg-Schwerin entfallende Anteil an den Matrikularbeiträgen nicht unter 900 000 Mk. sinken oder die Summe von 1 800 000 Mk. übersteigen würde. Als infolge der Zollreform die finanziellen Beziehungen Mecklenburgs zum Reiche eine Änderung erfuhren, bedurfte es einer neuen Vereinbarung. Es entspann sich ein lebhafter Streit um die Frage, ob die Reichsüberweisungen dem Landesherrn oder dem Lande oder beiden Teilen zugute kommen sollten. Zunächst beanspruchte der Großherzog die Überweisungen ungeteilt für sich, die Stände hingegen forderten sie für das Land. Schließlich kam auf dem Sternberger Landtag nach langen Verhandlungen die Vereinbarung vom 16./18. Dezember 1880 vorerst für die Dauer von fünf Jahren zustande, wonach »ohne Präjudiz für Landesherrschaft oder Stände« die großherzogliche Renterei von der Landesrezepturkasse jährlich 250 000 Mk. als Anteil des Großherzogs an den aus der Reichskasse zu erwartenden Überweisungen erhalten sollte, gleichzeitig aber von der Renterei an die Rezepturkasse insoweit eine Rückzahlung geleistet werden mußte, als die Matrikularbeiträge weniger als 1 050 000 Mk. betragen würden.

Die Überweisungen waren in der Folge so hoch, daß trotz dieser Zahlung von 250 000 Mk. der ediktmäßige Betrag der direkten Steuern nach Maßgabe des revidierten Kontributionsedikts vom 18. Juni 1874 von 10 Zehntel für 1879/80 auf 7 Zehntel für 1880/83 und auf 8 Zehntel bis 1884/85 ermäßigt werden konnte. Die daneben noch verfügbaren Beträge der Überweisungen wurden »zur Verwendung auf die Chaussee- und Wasserbaukasse«, sowie für Eisenbahnbauten und Tilgung der Eisenbahnschulden in Rechnung gestellt.

Nach Ablauf der erwähnten Vereinbarung wurde der als Anteil des ordentlichen Etats der gemeinsamen Finanzverwaltung an den Überweisungen der landesherrlichen Kasse zu entrichtende Beitrag von 250000 Mk. vorerst weiterhin beibehalten. An Stelle dieses festen Betrages trat von 1890 an der jeweilige Reinüberschuß der Überweisungen über die Matrikularbeiträge. Als dann später die letzteren die Überweisungen ständig überstiegen, erfolgte eine Neuordnung derart, daß seither die Differenz zwischen Matrikularbeiträgen und Überweisungen zu Lasten oder Gunsten der gemeinsamen Finanzverwaltung geht.

Ähnlich wie in Mecklenburg-Schwerin liegen die staats- und finanzrechtlichen Verhältnisse in Mecklenburg-Strelitz. Der Landesfürst bestreitet die Kosten der Landesregierung. Den Ständen ist so gut wie gar kein Einfluß auf die Etatgestaltung, Finanzgebarung und Kontrolle eingeräumt. Seit dem Jahre 1881 erhielt der Landesherr auf Grund der durch die Franckensteinsche Klausel geschaffenen Änderung der finanziellen Beziehungen des Großherzogtums zum Reiche nach Maßgabe der mit den Ständen des Stargardschen Kreises getroffenen provisorischen Vereinbarung jährlich 45000 Mk. Die sehr dürftigen Veröffentlichungen über die Finanzwirtschaft des Großherzogtums lassen weder genaueres über die Finanzlage selbst, noch über die Verwendung der Reichszuschüsse erkennen. Es scheint, daß letztere vorzugsweise der Schuldentilgung gedient haben. Ferner fanden im Sinne des Bismarckschen Finanzprogramms Ermäßigungen der direkten Steuern statt. Vom 1. Juli 1887 ab wurden nur 7 Zehntel an Stelle der von 1877 bis 1887 erhobenen 8 Zehntel des gesetzlichen Steuersatzes von Einkommen aus Grundbesitz, Gewerbe, Handelsbetrieben, Besoldungen, Löhnen, Zinsen usw. erhoben.

Nicht nur für die größeren Einzelstaaten spielten in der Zeit von 1879 bis 1893/95 die Beziehungen zwischen Reichs- und Landesfinanzen eine erhebliche Rolle, sondern noch deutlicher, weil vielfach einschneidender, war der Einfluß der Reichsfinanzpolitik auf die Finanzgebarung der kleinen Staaten. Wenn dieser Zusammenhang auch hier nicht in allen Einzelheiten verfolgt werden kann, so sollen doch die wichtigeren Tatsachen Erwähnung finden. Die Gefährdung der Finanzwirtschaft der kleineren Staaten durch die Matrikularbeiträge und Überweisungen wird vielleicht kaum besser gekennzeichnet, als durch die Worte, die sich in der »Proposition, den Etat der Landeskasse des Fürstentums

Lippe für die Jahre 1881 und 1882 betreffend« finden. Es heißt da:

> »Der vorliegende Etat schließt sowohl für 1881 wie für 1882 mit einem erheblichen Defizit ab. Dasselbe kommt ungefähr der Summe gleich, mit welcher die Matrikularbeiträge für beide Etatjahre gleichmäßig und in Übereinstimmung mit den für 1880 ausgeworfenen Beträgen eingestellt sind. Soweit der aus § 8 des Reichsgesetzes vom 15. Juli 1879 sich ergebende Anteil des hiesigen Landes an den der Reichskasse in den beiden nächsten Jahren zufließenden Zöllen und der Tabaksteuer zur Deckung der Matrikularbeiträge ausreicht, wird dadurch das Defizit ausgeglichen; soweit dies aber nicht der Fall sein wird, wolle der Landtag seine Zustimmung dazu erteilen, daß zur Herstellung des Gleichgewichtes der Einnahmen und der Ausgaben die dazu erforderlichen Beträge durch Verkauf von Wertpapieren oder durch Anleihen beschafft werden, je nachdem das eine oder andere Hilfsmittel nach dem Ermessen der Staatsregierung demnächst im Interesse der Landeskasse sich empfiehlt«.

Die vollkommene Unsicherheit bei der Aufstellung des Etats ist ebenso bezeichnend für die Verkettung von Reichs- und Landesfinanzen, wie die Tatsache, daß Matrikularbeiträge durch Anleihen oder Vermögensveräußerungen zu decken sind. Von den noch nicht genannten Staaten weisen eine durchweg günstige Finanzlage innerhalb dieser Zeit das Großherzogtum Oldenburg, die Reichslande Elsaß-Lothringen und das Herzogtum Anhalt auf. Ersteres dank seinem verhältnismäßig geringen Finanzbedarf, das Reichsland infolge seiner großen Einnahmen aus der Forstverwaltung und einiger gut entwickelter Steuern, insbesondere der Erbschaftssteuer, und Anhalt endlich zufolge der hohen Einkünfte aus den fiskalischen Salzwerken. In Elsaß-Lothringen konnte 1880 die Weinsteuer von 3 Mk. auf 1,50 Mk. herabgesetzt werden; 1888 erfolgte eine Ermäßigung des Enregistrements, und seit 1889 wurde bei der Veranlagung zur Erbschaftssteuer der Schuldenabzug gestattet.

Im Großherzogtume Sachsen-Weimar wurde infolge der schon seit 1878 recht günstigen Finanzlage und im Hinblick auf die Herauszahlungen des Reiches der Steuerfuß der Einkommensteuer 1881 von 3% auf 2,9% herabgesetzt. Das geschah allerdings gegen den Willen der Regierung, die die Reichsüber-

weisungen, ähnlich wie in Preußen, zu Steuererleichterungen der unteren Klassen verwenden wollte, was in Sachsen-Weimar deshalb besonders notwendig erschien, weil die Einkommensteuer nach dem Gesetze vom 29. April 1821 mit gleichem Fuße in allen Steuerstufen erhoben wurde. Durch Gesetz vom 10. September 1883 erfolgte dann eine allgemeine Neuordnung der Einkommensteuer, die weitere Erleichterungen brachte, u. a. wurde der Abzug der Schuldenzinsen gestattet, eine Staffelung der Steuersätze jedoch immer noch nicht eingeführt, obwohl es nicht an Versuchen gefehlt hatte, den Bismarckschen Programmpunkt: Ermäßigung der Besteuerung der unteren Klassen, in die Praxis umzusetzen[1]. Als jedoch endlich mit der am 1. Januar 1887 beginnenden dreijährigen Finanzperiode für die unteren Steuerstufen Ermäßigungen eintreten sollten, mußte infolge eines sich für Sachsen-Weimar auf 232000 Mk. beziffernden Ausfalles an Überweisungen nach dem Reichsetat für 1887/88 durch nachträglichen Beschluß auf die Durchführung dieser Entlastung verzichtet werden. Anfang der 90er Jahre wurde dann, um den Landeshaushalt vor den aus den wechselnden Ansprüchen des Reiches sich ergebenden Gleichgewichtsstörungen zu bewahren, aus Ersparnissen, Etatüberschüssen und Rückzahlungen des Reiches eine Matrikularbeitragskasse eingerichtet. Gleichzeitig wurde mit dem Finanzvoranschlag für 1890/92, der mit einem jährlichen Überschusse von rund 32000 Mk. abschloß, den Gemeinden ein Jahreszuschuß von 87000 Mk. zur Deckung der Schulbedürfnisse bewilligt und die ihnen obliegende 4proz. Abgabe an die Volksschulkasse aufgehoben, was eine weitere Erleichterung von 41000 Mk. bedeutete.

Auch in den Landeshaushalten der thüringischen Herzogtümer lassen sich die unmittelbaren Wirkungen der Reichsfinanzpolitik nachweisen. In Sachsen-Meiningen wurde seit 1884 die Klassensteuer in den drei unteren Stufen ermäßigt, 1890 wurde sie für diese drei Stufen gänzlich außer Hebung gesetzt. Und mit Einführung der Einkommensteuer an Stelle der Klassensteuer vom 1. März 1891 ab wurden alle Personen mit Einkommen bis zu 600 Mk. personalsteuerfrei gestellt, was die Klassensteuer, die nach äußeren Merkmalen erhoben wurde, ihrer Art nach nicht gestattet hatte. 1893 erlaubte die Finanzlage noch, die Grundsteuer nur mit $^{11}/_{12}$ und die Gebäudesteuer mit $^{10}/_{12}$ des Jahresbetrages zu erheben.

---

[1] Ministerialdekret Nr. 20, S. 57 und Bericht des Steuerausschusses Nr. 51, S. 173 des Schriftenwechsels der Landtagsverhandlungen 1883.

In Sachsen-Altenburg machten sich die Überweisungen im Landesetat seit 1881 günstig bemerkbar, so daß schon für die dreijährige Finanzperiode 1881/83 die Klassensteuer für Einkommen bis 360 Mk. und seit 1884 für Einkommen bis 465 Mk. unerhoben bleiben konnte. Für alle übrigen Klassen wurden die Klassen- und die klassifizierte Einkommensteuer seit 1881, statt wie früher mit 7½, nur mit 7 Monatsbeträgen erhoben. Des weiteren wurden an Stelle der zweiundeinhalb Grundsteuertermine, die bis 1884 zur Erhebung kamen, für die Etatperioden 1884/86, 1887/89 und 1890/92 nur zwei Termine umgelegt. Die Steigerung der Matrikularbeiträge und der Rückgang der Reinüberweisungen führten dann für die Etatperiode 1893/95 zu einer Erhöhung der Grundsteuer auf zweieinhalb Termine und der Klassen- und klassifizierten Einkommensteuer auf 8½ Monatsbeträge. Doch mußten letztere aus dem gleichen Grunde im Laufe der Finanzperiode für die Jahre 1894/95 noch auf zehn Monatsraten erhöht werden, obwohl außerdem dem Etat zur Balanzierung ein Barzuschuß aus dem Vermögensbestande zugeführt wurde.

In den Herzogtümern Sachsen-Coburg-Gotha fand seit 1882 eine Ermäßigung der Klassen- und Einkommensteuer, bzw. seit 1885 eine Aufhebung der drei unteren Stufen der Klassensteuer statt.

Über die Finanzlage Braunschweigs in dieser Zeit gibt folgende Übersicht Aufschluß[1]). Nach dem sogenannten Exekutionsetat hatte der braunschweigische Staatshaushalt aufzuweisen:

In den Finanzperioden	Reinüberweisungen	Überschüsse früherer Finanzperioden
1882/84	210 216	1 246 105
1885/87	394 026	2 624 969
1888/89 1./1.—31./3. 1890	1 695 175	2 291 318
1890/92 1./4.—31./3.	1 229 163	2 103 620
1892/94	2 078	2 552 861

Während der ganzen vorstehend aufgeführten Jahresreihe fanden in Braunschweig keine Erhöhungen der direkten Steuern statt, sondern fortgesetzt Ermäßigungen, die ihren Höhepunkt in der Finanzperiode 1892/94 erreichten. Schon von 1882 an war die

[1]) Für weiteres zu vergl. Beilage Nr. 1 zu Anlage 11 der Verhandlungen des 23. ordentlichen Landtages 1896; ferner Heft 11 der Beiträge zur Statistik des Großherzogtums Braunschweig.

Personalsteuer für die Steuerpflichtigen der untersten (zehnten) Klasse ganz und für die übrigen auf die Dauer von vier Monaten außer Hebung gesetzt worden. Von 1888 bis 1893 wurde neben der gänzlichen Freistellung der zehnten Personalsteuerklasse ein Nachlaß von zwei Monatsraten der direkten Staatssteuern (Grund-, Gewerbe- und Personalsteuer) gewährt[1]. Gleichzeitig wurde den Gemeinden ein steigender Prozentanteil der direkten Staatssteuern überwiesen, so durch Landtagsabschied vom 21./27. Dezember 1883 18% und den selbständigen Gemarkungen 13%. Für die Finanzperiode 1888/90 wurden den Gemeinden 21% der direkten Steuern überwiesen, und für die beiden folgenden Perioden 1890/92 und und 1892/94 sogar 25%. Anfang der neunziger Jahre betrugen die Steuererlasse und die Steuerüberweisungen jährlich fast eine halbe Million Mk. Zu den Überweisungen an die Gemeinden trat seit 1890 eine jährliche feste Dotation der Kreiskommunalverbände in Höhe von 135000 Mk. Ähnlich wie in Preußen und anderen Staaten fand auch in Braunschweig in dieser Periode teils eine Ermäßigung, teils eine Beseitigung des Schulgeldes statt, unter Gewährung besonderer Staatszuschüsse an die Schulgemeinden zur Deckung des entstehenden Ausfalles. (Landtagsabschied von 1890, Art. 6; 1892, Art. 10.)

Die Finanzpolitik der deutschen Fürstentümer läßt gleichfalls die Einwirkungen des Bismarckschen Finanzprogramms nicht verkennen. Waren es doch, abgesehen von den Hansestädten, gerade die kleineren Staaten, in welchen der Reichskanzler die eifrigsten Bundesgenossen für seine Pläne fand. In Schwarzburg-Sondershausen wurde die Klassen- und Einkommensteuer für alle Einkommen bis 300 Mk. vom Jahre 1880 ab erlassen und die Steuersätze für Einkommen von 300 bis 500 Mk., bzw. von 1883 ab sogar für Einkommen bis 1350 Mk. ermäßigt. Durch Gesetz von 1886 wurde den Gemeinden ein jährlicher Staatszuschuß von 75000 Mk. zugewiesen. Diese Art der Dotierung war zweifellos besser als der in Preußen beschrittene Weg, weil hierbei die Gemeinden eine feste, nach der Seelenzahl ausgeschüttete Summe erhielten.

Im Fürstentume Reuß ä. L. wurden bis 1879 die Grundsteuer jährlich mit fünf und die Einkommensteuer mit zwölf Terminen erhoben. Infolge der Überweisungen aus der Franckensteinschen Klausel und auf Grund der entsprechenden Bestim-

[1] Landtagsabschied 1889, Art. 4, 1892, Art. 3.

mungen des Stempelsteuer- und Branntweinsteuergesetzes konnte in den folgenden Jahren — 1880 bis 1886 und 1889 — die Grundsteuer dreimal um je $^4/_{10}$ Termine und ebenso oft die Einkommensteuer um je einen Termin ermäßigt werden, so daß zuletzt 22,8, bzw. 9 Termine zur Erhebung kamen. Durch Gesetz vom 4. Januar 1893 wurde außerdem die Steuerfreigrenze auf 600 Mk. festgesetzt. 1889 erfolgte mit Rücksicht auf die günstige Finanzlage die Aufhebung des Chausseegeldes und die Überweisung von jährlich 35000 Mk. an die Gemeinden zur Erleichterung ihrer Schullasten. Auch die früher recht drückende Landesschuld konnte, dank der Herauszahlungen des Reiches, durch Auslosung in verstärktem Maße getilgt werden.

Der Zustand der Finanzen des Nachbarfürstentums Reuß j. L. war nicht so günstig, daß dort in gleichem Umfange zu Steuerermäßigungen hätte geschritten werden können. Die Steuerfreigrenze mußte bei der Einkommensteuer lange Zeit bei 450 Mk. belassen werden, und die Grundsteuer, die seit 1875 mit 6 Terminen jährlich erhoben wurde, konnte erst mit dem Jahre 1890 auf 5 Termine ermäßigt werden. Bis Ende des Jahres 1889 mußte sogar ein Zuschlag zu den Sporteln und Gebühren in Gerichts- und Verwaltungssachen erhoben werden, der erst mit Gesetz vom 23. Dezember 1889 ab 1. Januar 1890 außer Kraft trat. 1893 wurde dann das Chausseegeld beseitigt.

Aus dem Gesagten erhellt, daß gerade mit Rücksicht auf die kleineren und kleinsten Staaten die Bismarcksche Forderung nach Entlastung der unteren Klassen von direkten Steuern einen sehr berechtigten Kern hatte. Auch die Steuererleichterungen, die die beiden lippeschen Fürstentümer dank der Dotationspolitik des Reiches in den achtziger Jahren durchführen konnten, sind Belege dafür. In Schaumburg-Lippe wurde im Jahre 1885 das Einkommensteuergesetz vom 2. Februar 1871, welches ein nach äußeren Merkmalen vorgehendes Klassensteuergesetz war, durch ein wirkliches Einkommensteuergesetz ersetzt, demzufolge die Steuerpflicht bei Einkommen von 300 Mk. begann. Die Zahl der Steuerpflichtigen fiel durch dieses Gesetz von 13000 auf rund 8500. Ein Gesetzentwurf, betreffend die Befreiung der beiden Einkommenstufen 300 bis 450 bis 600 Mk. wurde 1888 vom Landtag abgelehnt.

Der Finanzlage des anderen lippeschen Fürstentums unmittelbar nach der Zolltarifreform wurde schon gedacht. Hier sei noch ergänzend bemerkt, daß die durch die Überweisungen

hervorgerufene günstigere Gestaltung des Staatshaushalts es gestattete, durch Gesetz vom 25. Juli 1884 Einkommen bis 200 Mk. von der Klassensteuer zu befreien. Die Schulsteuer, die ursprünglich 5 Mk. jährlich für jedes schulpflichtige Kind betrug, wurde in der Zeit von 1884 bis 1891 allmählich derart außer Hebung gesetzt, daß sie von 1891 ab für alle bisher Steuerpflichtigen, deren Jahreseinkommen 1500 Mk. nicht überstieg, in Fortfall kam.

Was endlich die Finanzen der Hansestaaten anbetrifft, so ist hier der Einfluß der Reichsfinanzpolitik auf ihren Staatshaushalt weniger deutlich zu ersehen. Das erklärt sich aus der Verkettung von Stadt- und Staatshaushalt, dem verhältnismäßig großen Finanzbedarf im Vergleich zu der für die Verteilung der Überweisungen in Betracht kommenden Bevölkerungsziffer und nicht zuletzt auch — in Hamburg und Bremen — durch den Zollanschluß, der dem ganzen Finanzhaushalt dieser beiden Staaten ein anderes Gesicht verlieh. Von Lübeck könnte erwähnt werden, daß durch Gesetz vom 27. Mai 1889 eine Erhöhung der Steuerfreigrenze von 400 auf 600 Mk. und eine Ermäßigung des Steuerfußes für die Stufen von 600 bis 4000 Mk. erfolgte.

Alle Gliedstaaten hatten sich somit, das dürfte aus dem Vorstehenden zur Genüge hervorgehen, auf die Überweisungen in mehr oder weniger großem Umfange eingerichtet. Steuererleichterungen oder Verzicht auf Steuererhöhungen, Zuwendungen an die Gemeinden oder Übernahme kommunaler Lasten auf die Staatskasse, Erweiterung bestehender Staatseinrichtungen oder Begründung neuer, oft in Verbindung mit eingreifenden Änderungen der Verwaltung, waren im Vertrauen auf die Franckensteinsche Klausel, auf den dauernden Charakter der Reichsdotationen erfolgt. Als dann seit Anfang der 90er Jahre die Matrikularbeiträge stiegen, als Jahre magerer Ueberweisungen die fetten ablösten, und infolge neuer Anforderungen der Heeres- und Marineverwaltung eine weitere Verkürzung des Anteils der Gliedstaaten an den Reichseinnahmen in Aussicht stand, da zeigte sich, daß die Beschränkung der Ausgaben nicht so leicht ging, wie ihre Erweiterung stattgefunden hatte, daß in den meisten Gliedstaaten die eigene Einnahmedecke kürzer geworden war, als die Ausgabenblöße. Wenn die Kosten der Heeresverstärkung mit rund 60 Millionen Mk. auf Matrikularbeiträge abgebürdet wurden, und deren Deckung im Wege einer Erhöhung der direkten Steuern in den Einzelstaaten hätte erfolgen müssen, so wären dazu nach

einer von Posadowsky veranlaßten Feststellung erforderlich gewesen:

in	ein Zuschlag	von
Preußen	zur Einkommensteuer	31,25 %
Bayern	zu den direkten Staatssteuern	32,00 %
Sachsen	zur Einkommensteuer	20,00 %
Württemberg	zu den direkten Staatssteuern	12,60 %
Baden	zur Einkommensteuer	75,00 %
Hessen	zu den direkten Staatssteuern	21,00 %

Ähnlich hoch hätte sich die Inanspruchnahme der direkten Steuern in den übrigen Staaten gestalten müssen, doch ganz abgesehen davon, erheischten die finanziellen Beziehungen der Einzelstaaten zum Reiche eine Reform. Die Mängel des bisherigen Systems, über die man sich, solange der Goldregen über die Einzelstaaten herniederging, gerne hinweggetäuscht hatte, machten sich an allen Enden bemerkbar. Dank der Franckensteinschen Klausel und den entsprechenden Bestimmungen des Reichsstempelgesetzes von 1881/85, sowie des Branntweinsteuergesetzes von 1887 hatten namentlich nach der Erhöhung der landwirtschaftlichen Zölle die Einzelstaaten zwar beträchtliche Mehrüberweisungen erhalten, aber infolge des unsicheren und schwankenden Charakters dieser Einnahmen waren die erstrebten finanzpolitischen Zwecke so gut wie nirgends erreicht worden. Die Finanzgebarung der Einzelstaaten hatte keine Erleichterung erfahren. Zu den eigenen Ausgaben und Einnahmen waren nur noch zwei fast unberechenbare Posten, auf deren Gestaltung die Finanzverwaltung keinen Einfluß hatte, hinzugetreten. Hatten die Einzelstaaten nach langen Bemühungen und Beratungen ihr Budget ins Gleichgewicht gebracht, dann kamen hinterher die Matrikularbeiträge und die Überweisungen und brachten die ganze Finanzaufstellung wieder in Verwirrung. Der badische Finanzminister Buchenberger hat das treffend geschildert.

> »Wenn für ein Land«, sagt er, »von der Größe Badens innerhalb kurzer Zeiträume die Schwankungen in den Abrechnungsergebnissen mit dem Reiche auf zwei und mehr Millionen Mk. auf- und abwärts sich belaufen können, so ist auch dem Nichtfachmanne klar, daß jede voraussehende Berechnung in der einzelstaatlichen Finanzpolitik zur Unmöglichkeit gemacht wird und daß die einzelstaatlichen Verhältnisse einfach dem Spiel des Zufalls preisgegeben sind. Aus der Periode der Überweisungen zwischen 1885

und 1892 haben in einer Anzahl Staaten schwere Ungelegenheiten schon deshalb sich ergeben müssen, weil Regierungen wie Stände der begreiflichen Versuchung unterlagen, auf die Überweisungspolitik dauernde Ausgaben zu begründen, welche mit dem Rückgang der Überweisungen, bzw. mit deren völligem Aufhören plötzlich der Deckung entbehrten.«

Und ähnlich sagt Georgi mit Bezug auf Sachsen:

»Die Überschüsse der Überweisungen über die Matrikularbeiträge, meint er, seien für diesen Staat ein recht bedenkliches Geschenk gewesen. »Denn«, fährt er fort, »Schwankungen, wie die von 11 230 000 Mk. auf 882 000 Mk. fallend, dann wieder auf 3 225 000 Mark steigend und wieder auf 139 000 Mk. fallend, stehen zu einer normalen Budgetentwicklung eines Landes wie Sachsen in gar keinem Verhältnisse. Sie können nur als außerordentliche Einnahmen behandelt werden; aber das ist doch nicht der Gedanke, der den Überweisungen zugrunde gelegen hat, deshalb ist eben die Gefahr groß, daß auf hohe Überweisungen hohe dauernde Ausgaben gegründet werden, oder daß mit Rücksicht auf sie auf regelmäßige Einnahmen verzichtet wird. Dieser Gefahr ist man in Sachsen in beiden Richtungen erlegen.«

Solange Matrikularbeiträge und Überweisungen in wechselnder Höhe geleistet wurden, waren die geschilderten Unzuträglichkeiten schon deshalb unvermeidlich, weil die Finanzperioden im Reiche und in den Einzelstaaten nicht zusammenfallen. Die meisten Landesetats wurden sogar von den Schwankungen mehrerer Finanzperioden des Reiches in Mitleidenschaft gezogen. Bayern beginnt z. B. seine zweijährige Etatperiode regelmäßig mit dem vierten Quartal des Reichsetats, so daß bei der Budgetaufstellung drei Reichsfinanzperioden zu berücksichtigen sind. Dazu kamen dann die Nachtragetats, die nur zu oft das mühsam hergestellte Gleichgewicht der Landeshaushalte störten. Mehrfach finden wir sogar, daß die Finanzverwaltung bei der Vorlegung des Haushaltetats sich unter Hinweis auf die unbestimmte Höhe der Matrikularbeiträge die Einbringung eines Nachtragetats ausdrücklich vorbehält[1]). Es ist wohl nicht zuviel behauptet, wenn gesagt wird: die ganze

---

[1]) Vergl. z. B. Entwurf des württembergischen Staatshaushaltsvoranschlags für 1887/89.

Finanzwirtschaft des Reiches ging auf Rechnung und Gefahr der Einzelstaaten. Ein eigentliches Defizit gab es ja im Reichshaushalt nicht. Der Aktiv- oder Passivsaldo des Ordinariums ging in Form erhöhter oder ermäßigter Überweisungen oder Matrikularbeiträge zu Gunsten oder zu Lasten der Landeshaushalte.

Je stärker aber die Matrikularbeiträge wuchsen, desto fühlbarer wurden ihre Härten, die in dem zwar einzig praktischen, doch rohen Verteilungsmaßstab lagen. Bei den Überweisungen hatte dieser Verteilungsmaßstab eine nicht unerhebliche Bevorzugung einzelner Staaten zur Folge. Denn Steueraufkommen und Ertragszuweisungen standen in den Einzelstaaten keineswegs in gleichem Verhältnis. Als Beispiel möge die Stempelsteuer dienen.

Es betrugen

a) die an die Reichskasse abgelieferten Stempeleinnahmen,

b) die Überweisungen aus den Stempeleinnahmen:

Stempeleinnahmen insgesamt.

		1886	1887	1888	1889	1890
		in Tausend Mark				
Preußen	a)	12 583	12 157	19 111	23 913	18 267
	b)	11 788	11 489	16 440	20 220	15 763
Bayern	a)	854	498	689	865	655
	b)	2 256	2 199	3 147	3 870	3 017
Sachsen	a)	2 139	2 225	2 367	2 689	2 458
	b)	1 325	1 291	1 847	2 272	1 771
Württemberg	a)	151	86	121	201	129
	b)	831	809	1 158	1 425	1 111
Baden	a)	241	198	264	271	218
	b)	667	650	930	1 143	891
Hessen	a)	79	67	117	446	152
	b)	398	388	555	683	532
Gesamtaufkommen im Reich		19 505	19 009	27 202	33 456	26 082

Noch deutlicher ergibt sich das Mißverhältnis zwischen Steuerertrag und Überweisungen in den einzelnen Bundesstaaten bei Umrechnung vorstehender Ziffern auf den Kopf der Bevölkerung.

Auf je hundert der matrikularmäßigen Bevölkerung entfielen
a) Stempeleinnahmen,
b) Überweisungen aus dem Ertrag der Stempelsteuern

		1886	1887	1888	1889	1890
Preußen	a)	44,44	42,93	67,48	84,44	60,98
	b)	41,63	40,57	58,05	71,40	52,62
Bayern	a)	15,75	9,19	12,71	15,96	11,71
	b)	41,62	40,57	58,01	71,40	53,92
Sachsen	a)	67,22	69,92	74,39	84,51	70,17
	b)	41,64	40,57	58,04	71,50	50,56
Württemberg	a)	7,57	4,31	6,06	10,07	6,33
	b)	41,65	40,55	58,04	71,42	54,55
Baden	a)	15,05	12,36	16,42	16,92	13,15
	b)	41,66	40,59	58,08	71,42	53,74
Hessen	a)	8,26	7,00	12,23	46,62	15,31
	b)	41,60	40,56	58,02	71,40	53,68

Auch bei der Branntweinsteuer war es selbstverständlich ähnlich. Besonders bedenklich aber war, daß die Finanzhaushalte der Einzelstaaten sich im Laufe der Jahre mehr oder weniger auf Überweisungen eingerichtet hatten. In dem Maße, in dem mit den Steuerbewilligungen und Zollerhöhungen der Periode 1879/93 die Überweisungen die Matrikularbeiträge überholten, stiegen sowohl die Forderungen der einzelnen Verwaltungszweige wie die Wünsche der Volksvertretungen, und die Regierung konnte sich weder den letzteren, noch die Parlamente den ersteren auf die Dauer entgegensetzen. In Preußen sind allein in den Zeiten hoher Überweisungen etwa 100 Millionen Mk. dauernder Mehrausgaben bewilligt worden. Dann kam der Rückschlag; die Überweisungen schrumpften zusammen, die Gliedstaaten kamen in Finanzverlegenheiten; eine Erhöhung der direkten Steuern war schwierig, oder bei den veralteten Grundlagen, auf welchen diese zum Teil beruhten, gar unmöglich, oder endlich man scheute den parlamentarischen Kampf, der mit jeder Steuerbewilligung verbunden ist und wandte sich an das Reich, drängte mehr und mehr, bis hier neue Bewilligungen erfolgten, und dann konnte genau dasselbe Spiel von vorne beginnen. Den Schaden davon hatten natürlich die Steuerzahler, und zwar nicht die Zahler der direkten, sondern der indirekten Steuern.

Die Matrikularbeiträge erschwerten im Reiche, die Überweisungen in den Einzelstaaten die Stellung der Finanzverwaltung. Da die Balanzierung des Etats durch Rückgriff auf die Matrikularbeiträge immer möglich war, lag die Gefahr nahe, daß die Wünsche des Reichstages, wie die Forderungen der Ressorts bei einem nicht sehr energischen Schatzsekretär des finanzpolitisch gebotenen Widerstandes entbehren mußten, und ähnlich war es im Hinblick auf die Überweisungen in den Einzelstaaten. Die Geschichte der Finanzen des Reiches wie der Einzelstaaten zeigt, daß diese Gefahren nicht immer vermieden wurden.

Endlich war das ganze System ungemein kompliziert. Das gilt schon von der Berechnung der Matrikularbeiträge und Überweisungen, noch mehr aber von dem Abrechnungsverfahren zwischen Reich und Gliedstaaten. Die Verteilung der Überweisungen aus den Zöllen und der Tabaksteuer erfolgte nach Maßgabe der matrikularmäßigen Bevölkerung, die der Stempelsteuer ebenso, jedoch für Preußen mit Ausschluß von Helgoland; die Überweisung der Branntweinsteuer erfolgte nach der Bevölkerung der zur Branntweinsteuergemeinschaft gehörenden Einzelstaaten. Noch umständlicher war infolge der verschiedenen Finanzgemeinschaften und Rechnungsnachlässe die Berechnung der Matrikularbeiträge. Aber das waren schließlich doch nur formelle Mängel; schwerwiegender waren die materiellen, die in dem Abrechnungsverfahren begründet waren. Schon 1892 hatte das Bedürfnis nach Erhöhung der Betriebsmittel und nach Vereinfachung des Abrechnungsverfahrens zur Einbringung eines Gesetzentwurfes geführt, der ebenso wie die inhaltlich gleiche Vorlage von 1893 unerledigt blieb[1]). Die Entrichtung der Matrikularbeiträge erfolgte derart, daß Preußen seine Beiträge am 1., 9. und 19. jeden Monats im voraus zahlte, während die übrigen Bundesstaaten gleichfalls zum voraus ein Drittel entrichteten und den Rest zur Verfügung des Reiches hielten. Nur mit Bayern erfolgten Abrechnung und finanzieller Ausgleich vierteljährlich. Die Überweisungen hingegen wurden an die Einzelstaaten erst sechs bis sieben Wochen nach der Quartalsrechnung abgeliefert. Bei der Neuordnung war die Aufrechnung der Matrikularbeiträge gegen die Überweisungen in Aussicht genommen, und dieser Gedanke verdient zweifellos Anerkennung. An Stelle der Hin- und Herzahlungen immer größer werdender Beträge sollte eine einfache Aufrechnung treten. Um

[1]) Drucks. Nr. 10, 8. Leg.-Per., II. Sess., 1892 und Drucks. Nr. 10, 9. Leg.-Per., II. Sess., 1893/94.

diese jedoch zu ermöglichen, mußte das Reich in höherem Maße als bisher mit Betriebsmitteln ausgestattet werden. Hierzu versagte jedoch der Reichstag seine Zustimmung.

Alle die angeführten Mängel, die die Führung einer geordneten Finanzverwaltung, die Aufstellung eines sicheren Haushaltungsplanes, die feste Regelung zwischen Einnahmen und Ausgaben fast unmöglich machten, bedeuteten zwar eine schwere, aber schließlich doch nur vorübergehende Schädigung der einzelstaatlichen Finanzwirtschaft. Viel bedenklicher war, daß die Gliedstaaten die Überweisungen in der einen oder anderen Richtung zur Durchführung des Bismarckschen Finanzprogramms benutzt hatten, d. h. zur Ermäßigung der direkten Steuern, bzw. zu Unterstützungen der Unterverbände. Dazu aber waren diese Dotationen, eben infolge ihres schwankenden Charakters, so ungeeignet wie nur möglich. Auf sichere Einnahmen, auf welche das Canardsche Wort »alte Steuern, gute Steuern« zutraf, hatten sie verzichtet und auf unsichere Einkünfte neue Ausgaben begründet. Die Weiterbildung des direkten Steuersystems war versäumt worden. Die bestehenden Steuern hatte man verfallen lassen. Es ist gewiß kein Zufall, daß die Reformbewegung in der Steuergesetzgebung, die sich in den siebziger Jahren in Süd-, Mittel- und Norddeutschland in gleich lebhafter Weise bemerkbar machte, in den achtziger Jahren zum Stillstand oder nur zu einem provisorischen Abschluß kam. Abgesehen von der Einführung der Einkommensteuer 1884 in Baden, wo eine vorsichtige Finanzpolitik überhaupt den Staatshaushalt noch am besten durch die Scylla und Charybdis der Matrikularbeiträge und Überweisungen zu steuern wußte, begegnet uns im zweiten Jahrzehnt nach der Reichsgründung in keinem Gliedstaat eine bedeutsame Steuerreform. Die bayerische Ertragsteuerreform von 1881 kann auf diesen Namen keinen Anspruch machen; zudem ist sie das Ergebnis älterer Reformbestrebungen. Auch die hessische Gesetzgebung vom Jahre 1884 brachte mehr eine Revision des geltenden Rechtes von finanztechnischer Bedeutung als eine neue Wege suchende Reform. Erst die preußische Steuerreform vom Jahre 1891 war für die meisten Staaten das Zeichen, in ihrer Steuergesetzgebung da wieder fortzufahren, wo sie seit der Heidelberger und Coburger Finanzministerkonferenz im Vertrauen auf die clausula Franckenstein und deren Fortentwicklung stehengeblieben waren. Sehr gut zeigt die Wirkung dieser passiven Finanzpolitik eine Statistik, die Posadowsky dem Reichstag bei der Begründung der Reformvorlage vom Jahre 1893 zugehen

ließ. Danach sind von 1879 bis 1890 in den Einzelstaaten über 454 Millionen Mk. an Steuern erlassen und neue Steuern oder Steuererhöhungen nur in Höhe von 95 Millionen Mk. eingeführt worden. Man kann es daher wohl verstehen, wenn die Denkschrift zum Reformversuch von 1893 zu einer zwar vorsichtigen, aber doch vernichtenden Kritik der Finanzpolitik dieser Periode kommt. Es ist im Grunde das gleiche Urteil, das Miquel später bei der Beratung des Finanzreformgesetzes im Reichstag aussprach:

> »Wer unser Finanzwesen in Deutschland in den letzten zwanzig Jahren beobachtet und die ganze Fortentwicklung von Einnahmen und Ausgaben einer genauen Erwägung unterzogen hat, im Reiche sowohl wie in den Einzelstaaten, wenigstens in vielen Einzelstaaten — von allen will ich es nicht behaupten — kann der Wahrheit des Satzes sich nicht entziehen, daß unsere Einnahmen auch an Steuern in einem nicht richtigen Verhältnis geblieben sind zu den Ausgaben, zu denen wir entweder genötigt waren, oder die wir uns erlauben zu können glaubten. Das ist die eigentliche Finanzlage in Deutschland«[1].

Doch wäre es unrecht, in dieser ganzen Finanzperiode nur Schatten zu sehen. Es kann nicht geleugnet werden, daß die Staaten durch jene Überweisungen Gelegenheit fanden, manche dringlichen Bedürfnisse, deren Befriedigung bisher angesichts der Finanzlage hatte unterbleiben müssen, nunmehr zu ihrem Rechte kommen zu lassen. So machte Preußen gerade in jenen Jahren (1883) den vorbildlichen Schritt zur Erhöhung des steuerfreien Existenzminimums auf 900 Mk. Das Schulgeld wurde beseitigt und den Kreisen erhebliche Mittel zu Straßen- und Wegebauten durch die lex Huene zur Verfügung gestellt. Auch der Besoldungsreformen wäre zu gedenken. — Eine Reihe ähnlicher Maßnahmen in anderen Einzelstaaten, besonders den kleineren, wurde erwähnt. Zu einer wirklichen materiellen Ordnung ihres Finanzwesens benutzten aber nur wenige Staaten die Überweisungen. Die meisten sahen sie als dauernde Einnahmequelle ihres Landeshaushaltes an und ließen sich verleiten, ihrer Wirtschaftsführung einen Zuschnitt zu geben, der mit den Grundsätzen sparsamer Finanzpolitik nicht vereinbar war. Die Folgen blieben nicht aus.

---

[1]) Reichstagssitzung vom 30. Januar 1894, 9. Leg.-Per., II. Sess., 1893/94, S. 950.

Zwar überwanden einige die Krise schnell, andere aber hatten reichlich ein Jahrzehnt lang mit chronischer Finanznot, offenen und versteckten Defizits und Reformen der finanziellen Beziehungen zu den Gemeinden, Sanierung der Einnahmen und Neuordnung des Ausgabewesens zu tun, bis ihre Staatswirtschaft wieder das Gleichgewicht zu der Finanzkraft des eigenen Landes gefunden hatte, das in den achtziger Jahren leichtherzig preisgegeben worden war.

Fünfter Teil.

Die Zoll- und Finanzreformen von 1893/95.

Sechsundzwanzigstes Kapitel.

Die Rückkehr zur gebundenen Tarifpolitik.

Am 20. März 1890 nahm Bismarck seine Entlassung. Es ist heute noch nicht ganz klargestellt, ob nicht schon in der letzten Zeit seiner Kanzlerschaft im Hinblick auf den Ablauf der meisten europäischen Handelsverträge zu Anfang der neunziger Jahre Geneigtheit zu einer Änderung in der handelspolitischen Richtung des Deutschen Reiches vorhanden gewesen ist[1]). Jedenfalls suchten die Leiter der deutschen Politik, nachdem der Mann, der das Reichsschiff so lange unermüdlich und glücklich geführt hatte, über Bord gegangen war, ein Fahrwasser mit sicheren Ankergründen. Dazu bot die bevorstehende Erneuerung der Handelsverträge eine willkommene Gelegenheit. Schien doch die Zeit vorüber zu sein, in der es möglich war, nach Bismarcks Grundsatz politische Freundschaften auch bei wirtschaftlicher Abgeschlossenheit aufrechtzuerhalten.

Die 1890 abgeschlossenen Handelsverträge mit Marokko und der Türkei waren noch Vereinbarungen alten Stils, d. h. reine Meistbegünstigungsverträge. Der letztgenannte ist durch die Bestimmung bemerkenswert, daß tout article de fabrication ou de provenance, will sagen, jede aus dem Eigenhandel eines der beiden Länder kommende Ware, gleichviel, ob Industrieerzeugnis oder Bodenprodukt, dem Konventionaltarif unterworfen sein sollte.

Im folgenden Jahre wurde den Vereinigten Staaten die Meistbegünstigung zugestanden, damit die deutsche Zuckerausfuhr nicht durch amerikanische Differenzialzölle erschwert werde. Gleichzeitig verpflichtete sich Deutschland, mit Rücksicht auf die neuere Fleischbeschaugesetzgebung der Vereinigten Staaten, die bezüglichen Einfuhrverbote aufzuheben.

---

[1]) Vergl. die Zitate bei Lotz, Die Handelspolitik des Deutschen Reiches unter Graf Caprivi und Fürst Hohenlohe, S. 66.

Die nächsten Aufgaben sollten den neuen Kurs mit aller Deutlichkeit zeigen. Die handelspolitischen Verhältnisse West- und Mitteleuropas waren seit dem Cobdenvertrag vom Jahre 1860 durch die Stellungnahme Frankreichs bestimmt worden. Dieser berühmte Vertrag, der das System der westeuropäischen Handelsverträge einleitete, begründete auf dem Kontinent die Freihandelsära. Nach dem deutsch-französischen Kriege jedoch gewannen in Frankreich, dank der besonderen Ungunst der wirtschaftlichen Lage und dem Finanzbedürfnis des Staates, Schutzzollströmungen wieder Einfluß. Im Hinblick auf die im Jahre 1877 ablaufenden Handelsverträge wurde am 9. Februar desselben Jahres der Kammer ein neuer Tarifentwurf vorgelegt, dem mit den rasch wechselnden Ministerien bis zum Jahre 1881 noch mehrere folgten. Von dem ersten Entwurf bis zu der letzten sanktionierten Vorlage drehte sich der Kampf um die Schutzzollfrage, wobei freilich die in Deutschland inzwischen vollzogene Wendung nicht ohne Einfluß blieb. Das französische Zollgesetz vom Mai 1881 ließ, wie der deutsche Tarif vom Jahre 1879, den Rohstoffbedarf der Industrie im wesentlichen zollfrei, erhöhte hingegen neben den Sätzen für einige landwirtschaftliche Erzeugnisse die Industriezölle nicht unbeträchtlich. Am wichtigsten war jedoch die Bestimmung, daß beim Abschluß von Handelsverträgen die sehr mäßigen Getreide- und Viehzölle nicht gebunden werden durften.

Auf Grund des neuen Tarifs wurden von Frankreich im Laufe der Jahre 1881/82 umfassende Handelsverträge mit Belgien, Italien, Schweden und Norwegen, Portugal, Spanien und der Schweiz und 1884 mit den Niederlanden vereinbart, durch welche für die meisten Industrieerzeugnisse gegenseitige Zollermäßigungen von 20 bis 30% festgesetzt wurden. Ein Netz von Meistbegünstigungsverträgen, die in erster Linie von dem Deutschen Reiche mit den genannten Staaten und von diesen untereinander abgeschlossen wurden, an denen aber auch England, Österreich-Ungarn und Rußland beteiligt waren, ließ die Früchte der französischen Vertragspolitik den meisten am Welthandel beteiligten europäischen Nationen zukommen. Besonders Deutschland, das seit 1879 sich in der Entwicklung seines Tarifs prinzipiell freie Hand behalten hatte, zog aus den Tarifbindungen des französischen Vertragsystems große Vorteile. Zu Beginn des Jahres 1892 lief nun die Mehrzahl der europäischen Handelsverträge ab. Die künftige Gestaltung der europäischen Handelspolitik schien wieder von dem Vorgehen Frankreichs abzuhängen.

Es hatte die Verträge mit Italien und der Türkei, die 1888 bzw. 1890 abgelaufen waren, nicht erneuert, da es, unzufrieden mit den bisherigen Ergebnissen seiner Vertragspolitik, eine allgemeine Erhöhung seines Tarifs erstrebte. Erneuerte nunmehr Frankreich auch die übrigen Verträge nicht, so war der Meistbegünstigung in den internationalen Handelsbeziehungen der europäischen Staaten die Grundlage genommen. Unter diesen Umständen nahm Caprivi den Plan einer handelspolitischen Annäherung Deutschlands an Österreich-Ungarn wieder auf. Er ließ schon in den ersten Monaten nach der Übernahme der Kanzlerschaft der österreichischen Regierung den Gedanken nahelegen, durch gemeinsames Vorgehen aus den für das Jahr 1892 bevorstehenden handelspolitischen Verhandlungen beiderseits den möglichsten Nutzen zu ziehen.

Gleichzeitig tauchte in der Presse, besonders in der ungarischen, wieder der Vorschlag einer Zollunion der beiden Kaiserreiche auf. Auch Caprivi erwog diesen Gedanken. Doch steckte er sein Ziel nicht so weit. Ihm war es vor allem darum zu tun, eine umfassende Zolltarifvorlage zwischen Deutschland und Österreich-Ungarn als Ausdruck der engen wirtschaftlichen, wie der alten traditionellen Beziehungen beider Länder zustande zu bringen. Er erkannte auch die wesentliche Vorbedingung für eine solche Vereinbarung: die Ermäßigung der Agrarzölle unter Beschränkung dieser Ermäßigung auf Österreich-Ungarn, insbesondere unter Ausschluß jener Länder, von deren Getreideproduktion der deutschen Landwirtschaft empfindliche Konkurrenz drohte.

Es mag ausdrücklich hervorgehoben werden, daß Caprivi anfänglich die Herabsetzung der Agrarzölle, entsprechend früheren Absichten der deutschen Regierung, nur gegenüber Österreich-Ungarn ins Auge faßte. Später mußte er sich freilich davon überzeugen, daß eine differentielle Behandlung österreichisch-ungarischer und russischer Agrarprodukte auf die Dauer nicht durchführbar war. Wenn Bismarck solchen Plänen stets ablehnend gegenübergestanden hatte, so erklärt sich das, wie seine Zurückhaltung gegenüber der aggressiv-prohibitiven Zollpolitik Rußlands überhaupt, vielleicht daher, daß er die russische Brücke nicht abbrechen wollte. Die Politik des neuen Regimes ging bekanntlich andere Wege.

Als Ausgangspunkt der deutsch-österreichischen Verhandlungen sollte der im Jahre 1881 von den beiderseitigen Unterhändlern vereinbarte Entwurf dienen, also jener Vertrag, der von Bismarck

abgelehnt worden war. Auch im Hinblick auf die in Aussicht stehenden Vertragsverhandlungen mit anderen Staaten lehnte Caprivi es ab, ähnlich wie es in Frankreich, Spanien, der Schweiz, Rumänien usw. schon im Laufe des Jahres 1890 geschah, durch Schaffung eines Doppeltarifs oder eines hohen autonomen Tarifs handelspolitisch zu rüsten. Er erblickte in dem Ausmaß, das der neunundsiebziger Tarif inzwischen erhalten hatte, eine hinlängliche Handhabe für die Vereinbarung von Konventionaltarifen.

Hiernach war das Ziel der Caprivischen Handelspolitik, zunächst zu einer Verständigung mit Österreich-Ungarn zu gelangen. Nach Abschluß eines deutsch-österreichischen Vertrages sollte der vereinbarte Tarif mit oder ohne Einschränkungen, gegen entsprechende Gegenleistungen, auch anderen Staaten angeboten werden. Die Verhandlungen darüber sollten bereits eingeleitet und möglichst auch abgeschlossen sein, bevor Frankreich an Stelle seiner bisherigen Verträge Meistbegünstigungsverträge mit jenen andern Staaten erlangt haben würde. Denn nur wenn hierdurch verhindert wurde, daß die Deutschland gewährten Begünstigungen ohne weiteres Frankreich zufallen würden, waren von den bevorstehenden Unterhandlungen wichtige Zugeständnisse für den deutschen Export zu erwarten. Frankreich wäre dann gezwungen gewesen, mit den deutschen Vertragskontrahenten gleichfalls ein Abkommen zu erzielen, dessen Vorteile Deutschland ohne weiteres zuteil geworden wären.

Die an diesen Plan geknüpften Hoffnungen verwirklichten sich jedoch nur in sehr geringem Umfange. Zwar gelangte Deutschland mit den meisten Staaten vor Frankreich zu einer Verständigung, aber die Republik stellte einen Doppeltarif auf, dessen Mindestsätze sie ohne weiteres fast allen europäischen Staaten bewilligte, die ihr einen Vertragstarif oder auch nur die Meistbegünstigung gewährten, so daß in den Verhandlungen mit diesen Staaten weder von der einen, noch von der anderen Seite neue Zugeständnisse, die dem Deutschen Reiche als meistbegünstigtem Staat zugefallen wären, gemacht wurden. Nur die kleine Schweiz unternahm einen Zollkrieg gegen Frankreich, um Ermäßigungen in dem französischen Minimaltarif zu erreichen, und Frankreich sah sich genötigt, 1895 in manchen Punkten von seinem Mindesttarif abzugehen. Es wählte jedoch solche Gegenstände, die fast nur für die Ausfuhr der Schweiz nach Frankreich Bedeutung hatten, so daß eigentlich in keinem Falle andere Staaten, wie Caprivi es erwartet hatte, für die deutsche Industrie das Feld eroberten.

Kehren wir jedoch zu dem deutschen Zolltarif zurück. Wie Bismarck, so verfolgte auch sein Nachfolger mit der Abänderung des Zolltarifs nicht nur handelspolitische, sondern auch finanzielle Ziele. Als Richtschnur für die Vertragsverhandlungen galt, daß der neue Zolltarif mindestens so viel über 130 Millionen Mk. einbringen müsse, als erforderlich, um die Überweisungen höher als die Matrikularbeiträge zu halten. Zollherabsetzungen sollten deshalb in erster Linie bei den finanziell weniger ertragreichen Schutzzöllen erfolgen. Nur eine bedeutsame Ausnahme hiervon wurde von vornherein Österreich-Ungarn in Aussicht gestellt: die Ermäßigung der auch finanziell wichtigen Zölle für Getreide um rund 30%. Der durch die Herabsetzung der Agrarzölle (Getreide, Holz, Wein, Hopfen, Vieh) erwartete Ausfall an Zolleinnahmen wurde auf etwas über 12 Millionen Mk. geschätzt. Tatsächlich stand jedoch ein höherer Einnahmeausfall in Aussicht, da mit der Verdrängung russischer Agrarprodukte durch österreichisch-ungarische gerechnet werden mußte.

Die Herabsetzung der deutschen Agrarzölle war für die österreichisch-ungarische Landwirtschaft von nicht zu unterschätzender Bedeutung, der gegenüber die gewährten Ermäßigungen der Industriezölle nicht sonderlich in Betracht kommen. Es muß sogar auffallen, wie gering — unter diesem Gesichtspunkt gesehen — die Gegenleistungen Österreich-Ungarns waren. Schuld mag daran gewesen sein, daß, als die rasch fortschreitenden Verhandlungen schon im Mai 1891 zu einer Verständigung zwischen Deutschland und Österreich-Ungarn führten, die Ausdehnung der Österreich gewährten Begünstigung zum wenigsten auf Rumänien und die Vereinigten Staaten bereits feststand. Mehr noch war vielleicht entscheidend die schon Anfang des Jahres 1891 empfindlich bemerkbare Teuerung der Brotfrüchte[1]), die Deutschland zu einer Herabsetzung der Agrarzölle ohnehin zu zwingen schien.

Schon bei der letzten Erhöhung der landwirtschaftlichen Zölle hatte die Regierung die Ermäßigung, bzw. Herabsetzung der Getreidezölle im Falle wesentlicher Preiserhöhungen zugesichert. Delbrück hatte nämlich 1887 im Reichstag den Antrag gestellt, die von der Regierung beantragten Zollsätze nur mit folgender Klausel anzunehmen:

> »Sobald an sechzig Börsentagen im Laufe eines Jahres an der Berliner Getreidebörse der Preis für die Tonne Roggen mit wenigstens 180 Mk., der Preis für die Tonne

[1]) S. Lotz, a. a. O., S. 71 ff.

Weizen mit wenigstens 220 Mk. notiert worden ist, treten für Roggen, Weizen und Mühlenfabrikate die Sätze des Zolltarifs vom 24. Mai 1884 wieder ein.«

Der Landwirtschaftsminister Dr. Lucius erklärte im Namen der Regierung, daß dieselbe, sobald die Preise sich solcher Höhe nur von Ferne näherten, aus eigenem Antrieb den Reichstag einberufen und die Zölle herabsetzen werde. Der Antrag Delbrück wurde daraufhin zurückgezogen. Im Jahre 1891 standen nunmehr die Getreidepreise seit dem Sommer erheblich höher; Roggen notierte über 200, zeitweise sogar 260 Mk. Dennoch setzte die Regierung die Zölle nicht herab, um die Ermäßigung beim Abschlusse der Handelsverträge verwerten zu können.

Caprivi hatte bei der Neuordnung der deutschen Handelsbeziehungen, namentlich soweit sie mit einer Annäherung an Österreich begannen, die Sympathien der weitesten Kreise der deutschen Bevölkerung auf seiner Seite. In gemeinsam mit Österreich-Ungarn geführten Verhandlungen wurden dann in der zweiten Hälfte des Jahres 1891 die Verträge mit Italien und Belgien vereinbart und am gleichen Tage mit dem deutsch-österreichischen Vertrage am 6. Dezember 1891 unterzeichnet.

Im Reichstag fanden diese Verträge, ebenso wie der Anfang des Jahres 1892 eingebrachte, auf gleicher Grundlage vereinbarte deutsch-schweizerische Vertrag, eine große Mehrheit. Natürlich fehlte es auch in diesem Falle im In- und Auslande nicht an lauten oppositionellen Stimmen; allein ebenso wie bei der deutschen Volksvertretung fand das Vertragswerk in den Parlamenten der beteiligten Staaten eine starke Mehrheit. Erschienen die Vereinbarungen doch als ein Fortschritt in den bisherigen Beziehungen der europäischen Mächte, die allmählich mehr und mehr den Charakter gegenseitiger Absperrung erhalten hatten. Besonders die Verträge zwischen Deutschland, Österreich-Ungarn und Italien erweckten große Hoffnungen. Der Interessenausgleich zwischen den verbündeten Staaten war nicht leicht gewesen. Die wirtschaftlichen Gegensätze, die in Deutschland zwischen Westen und Osten, in Österreich gegenüber Ungarn, in Italien zwischen Nord und Süd sich fanden, erschwerten die handelspolitische Verständigung der drei Staaten. Und dieser Gegensatz zwischen Landwirtschaft und Industrie wurde dadurch verschärft, daß die deutsche Landwirtschaft schutzzöllnerich, die österreich-ungarische hingegen freihändlerisch gesinnt war. Ebenso war es in Italien. Im agrarischen Süden überwogen weitaus die Exportinteressen, während

der Norden zugunsten einer mühsam aufstrebenden Industrie hochschutzzöllnerisch war. An diesem Interessenwiderstreit waren seit 1878 die Bemühungen Österreich-Ungarns, mit Deutschland zu einem Vertragstarif zu gelangen, gescheitert, und aus der gleichen Ursache war der nun schon drei Jahre währende Zollkrieg zwischen Italien und Frankreich entstanden. Man kann es daher begreifen, daß abgesehen von extremen politischen Lagern, die öffentliche Meinung der drei Staaten die Verträge, deren Inhalt allgemein als der Billigkeit entsprechend empfunden wurde, freudig begrüßte. Die vielzitierten warmen Worte, die der deutsche Kaiser dem Vertragswerk Caprivis zollte, waren nur der Ausdruck der Stimmung, mit der die Handelsverträge in den beteiligten Ländern aufgenommen worden waren. Allgemein war das Gefühl, daß das Bündnis der drei mitteleuropäischen Großmächte eine neue starke Stütze gefunden habe. Des eisernen Kanzlers Staatskunst hatte den politischen Dreibund ins Leben gerufen; sein Nachfolger schuf den wirtschaftlichen Dreibund, der nicht nur versprach, auf wirtschaftlichem Gebiet dieselbe Bedeutung zu erlangen, die jener in der Politik hatte, sondern der zugleich auch dem älteren diplomatischen Bau ein festes Fundament geben sollte.

Durch die Gesetze vom 30. Januar und 24. November 1892 wurde der Bundesrat ermächtigt, vom 1. Februar ab die für die Einfuhr nach Deutschland bestehenden Zollbefreiungen und Zollermäßigungen auch solchen Staaten, welche einen vertragsmäßigen Anspruch hierauf nicht hatten, gegen Einräumung angemessener Vorteile ganz oder teilweise zuzugestehen. Auf Grund dieser Ermächtigung traf der Bundesrat im Laufe des Jahres ein provisorisches Abkommen mit Rumänien und Spanien, bis dann im Jahre 1893 mit diesen Staaten ebenso wie mit Serbien ein Handelsvertrag vereinbart wurde.

Um diese sogenannten kleinen Handelsverträge entbrannte im Reichstag ein heftiger Kampf. Caprivi hatte auch in diesem Falle weniger Glück als sein großer Vorgänger. Dieser hatte eine neue Richtung in der Handelspolitik eingeschlagen, als im europäischen Wirtschaftsleben nach einer langen Ebbe gerade wieder die Flut einsetzte, die die auf dem Trockenen sitzenden Erwerbszweige im schutzzöllnerischen Deutschland ebensogut wie im freihändlerischen England wieder in flotte Fahrt brachte. Caprivi hingegen mußte, wie sich inzwischen gezeigt hatte, eben in dem Augenblick zum Steuer greifen, als eine Flutperiode zu Ende war und die Ebbe einsetzte. Nun sollte er schuld daran sein, daß die

Aktien nicht stiegen und die Getreidepreise fielen. Für Sonnenschein und Regen, die Deutschland eine gute Ernte beschert hatten, ebenso wie für die Maul- und Klauenseuche wurde er verantwortlich gemacht[1]), und die Cholera, die damals in Hamburg wütete, hätte man auch am liebsten auf sein Konto geschrieben. Bei der Abstimmung über die kleinen Handelsverträge zeigte sich, daß Caprivi auf die alte Mehrheit nicht mehr zählen konnte.

Noch deutlicher kam das bei den Verhandlungen über den deutsch-russischen Handelsvertrag zum Ausdruck. Als der zweite Kanzler des Deutschen Reiches die handelspolitischen Verhandlungen mit Österreich einleitete, schwebte ihm der Gedanke an ein Zollbündnis vor, das in der Form mehr als ein bloßer Handelsvertrag und weniger als eine Zollvereinigung sein sollte. Solche Pläne lagen damals sozusagen in der Luft. Sie waren im vorangegangenen Jahrzehnt mehrmals Gegenstand des Notenaustausches der befreundeten Reiche gewesen. Und der ehemalige ungarische Staatssekretär v. Matlekovits hatte gerade beim Amtsantritt des Kanzlers das Material der bisherigen Zollunionsbestrebungen nebst einem in allen Einzelheiten durchgeführten Entwurf veröffentlicht[2]).

Es kam nicht zur Verwirklichung dieser Pläne. Während der Verhandlungen mit Österreich war den Vereinigten Staaten bereits die Meistbegünstigung zugesichert worden. Es blieben somit nur Rußland und vielleicht Rumänien übrig, denen gegenüber die Anwendung differenzieller Agrarzölle Bedeutung gehabt hätte. Jedenfalls bestand, wie ich, da Lotz die Frage offen läßt, glaube betonen zu dürfen, bei Abschluß des Vertrages mit Österreich-Ungarn noch nicht die Aussicht, mit Rußland zu einem Vertragsverhältnis zu gelangen.

Rußland war der einzige größere Staat, auf den Deutschland vom 1. Februar 1892 ab statt der niedrigen Vertragszollsätze den allgemeinen Tarif anwandte. Im folgenden Jahre wurden zwischen Deutschland und Rußland Vertragsverhandlungen gepflogen, die aber zu keinem anderen Ergebnis führten, als daß der bisherige unausgesprochene Zollkrieg zu einem ausgesprochenen wurde.

An einem Vertragsverhältnis mit Rußland waren vor allem

---

[1]) Vergl. Lotz a. a. O., S. 103 f. Charakteristisch für diese Stimmung ist auch der Bericht der Petitionskommission, Drucks. Nr. 209, 8. Leg.-Per., II. Sess., 1892/93.

[2]) Matlekovits, Die Zollpolitik der österreichisch-ungarischen Monarchie und des Deutschen Reiches seit 1868. 1891, S. 809 ff.

der Handel der deutschen Ostseestädte und die deutsche Exportindustrie, namentlich Zweige der Eisenindustrie, interessiert. Die deutsche Landwirtschaft hingegen glaubte durch die russische Ausfuhr mehr als von der anderer Länder bedroht zu sein. Sie befürchtete, von der Anwendung des neuen Vertragstarifs auf Rußland nicht nur ein weiteres Fallen der Getreidepreise, sondern mit der Öffnung der Grenzen für russisches Vieh auch die Wiederkehr der Rinderpest und anderer Seuchen. Die zollfreie Einfuhr des billigen russischen Flachses drohte den schlesischen Leinenbau zu untergraben. Eine weitere Konkurrenz mußte den deutschen Landwirten aus den russischen Exportprämien für Zucker und Branntwein indirekt erwachsen. Zweifellos war ein Teil dieser Befürchtungen nicht unberechtigt, wenn auch die Gefahr seitens der deutschen Landwirte vielleicht überschätzt wurde. Hatte doch die russische Regierung 1891 infolge Mißernten ein Roggenausfuhrverbot erlassen müssen.

Verkündigte man in Deutschland die Lehre, daß es die wichtigste Aufgabe der staatlichen Wirtschaftspolitik sei, die Landwirtschaft so zu stärken, daß sie an Stelle des Auslandes die Abnehmerin der deutschen Industrieerzeugnisse werde, so drehte man in Rußland den Spieß um und predigte Förderung der heimischen Industrie durch Schutzzölle, damit sie die Ausfuhrquote der russischen Landwirtschaft aufzunehmen vermöge. Das förderte natürlich die Annäherung nicht.

Die Verhandlungen mit Rußland wurden auch dadurch erschwert, daß die russische Zollabfertigung nach wie vor zu begründeten Beschwerden Anlaß gab. Auf jede nur mögliche Weise wurde die Einfuhr erschwert, durch Kartell- und Plombierungsgebühren, die über den Betrag eines angemessenen Entgelts hinausgingen, durch Verzögerung in der Zollabfertigung, durch Strafgelder aller Art, die die Beamten nach Möglichkeit verhängten, da sie am Ertrag beteiligt waren, usw. usw.

Als die Verhandlungen nicht vom Fleck gingen, erklärte Rußland der deutschen Regierung freundschaftlich, es sehe sich genötigt, aus prinzipiellen Gründen vom 1. August 1893 ab einen neuen Maximaltarif gegenüber der deutschen Einfuhr in Anwendung zu bringen. Das war das Zeichen zum Zollkrieg. Deutschland antwortete mit einem fünfzigprozentigen Zuschlag zum allgemeinen Zolltarif. Rußland folgte mit der gleichen Maßregel; des weiteren wandte es eine Reihe kleinerer Kampfmittel an: Begünstigung dritter Staaten bei der Einfuhr

nach Finnland, Erhöhung der Kronslastengelder für deutsche Schiffe usf.

Die Wirkungen des Zollkrieges machten sich für beide Teile so empfindlich bemerkbar, daß die Verhandlungen zum Abschluß eines Tarifvertrages sehr bald wieder aufgenommen wurden. Sie führten wenig mehr als sechs Monate nach Beginn des Kriegszustandes zum Abschlusse des deutsch-russischen Handelsvertrages, am 10. Februar 1894.

Berechnungen über die voraussichtliche Wirkung des Vertrages auf die Reichsfinanzen enthielt die Denkschrift zu der dem Reichstag schon wenige Tage später zugegangenen Handelsvertragsvorlage ebensowenig wie die Beilagen zu den Handelsverträgen mit Serbien, Rumänien und Spanien. Erfahrungen über die Wirkungen der Verträge mit Österreich-Ungarn, Italien usw. lagen auch noch nicht vor.

Inzwischen waren, wie schon erwähnt, die Getreidepreise stark gefallen, was für die Landwirtschaft um so empfindlicher war, als die Preise eine Zeit lang ungewöhnlich hoch gewesen waren. Es entstand eine breite agrarische Agitation, die zur Gründung des Bundes der Landwirte führte und ihre Spitze zunächst gegen den russischen Handelsvertrag richtete. Demgemäß stieß auch im Reichstag dieser Vertrag auf den heftigsten Widerstand der Agrarier, obwohl von seiner Ablehnung die deutsche Landwirtschaft nicht die geringsten Vorteile erwarten durfte. Was Rußland nicht hätte liefern können, wäre von anderen Staaten, Amerika, Österreich-Ungarn, Rumänien usw. zu den Vertragszollsätzen eingeführt worden. Nach der Annahme des russischen Handelsvertrags am 16. März 1894 setzte die agrarische Agitation mit neuer Schärfe ein. Die Gegnerschaft ging sogar so weit, daß in der nächsten Session ein Teil der Rechten eine von der Regierung, bzw. vom Kriegsminister als dringlich bezeichnete Militärforderung ablehnte »mit Rücksicht auf die finanzpolitische Lage, wie sie durch diese neue Handelspolitik geschaffen wird«. (Kanitz[1]).

Es lag in der Natur des neuen Tarifs, daß er nicht so vielen Änderungen unterworfen sein konnte wie der Bismarcksche Zolltarif. Dennoch fehlte es nicht an Anregungen zur Erhöhung bestehender Zollsätze, besonders auch solcher, die im Sinne der agrarischen Bewegung waren. Noch unter der Kanzlerschaft Caprivis wurde im April 1894 dem Reichstag ein Gesetzentwurf betreffend Abänderung des Zolltarifs vorgelegt. Die be-

[1]) Sten. Ber., 9. Leg.-Per., II. Sess., 1893/94, S. 1923.

antragten Abänderungen betrafen Äther, Honig, Baumwollsamenöl, Kakaobutter, Waren aus Bernstein, unedle Metalle, Celloloid usw. Der Gesetzentwurf gelangte damals wegen Schluß der Session nicht zur Verabschiedung. Die Vorlage war veranlaßt worden durch die Ausarbeitung eines neuen Warenverzeichnisses. Hierbei sollten gleichzeitig ältere Petitionen und Resolutionen erledigt werden, sowie diejenigen Mängel des Zolltarifs Abstellung finden, die sich aus inzwischen erfolgten Veränderungen der inneren Steuern ergaben (Äther: Branntweinsteuer; Honig- und Kunsthonig: Zuckersteuer).

Im Dezember desselben Jahres wurde die Vorlage wieder eingebracht. Im Mittelpunkt der Debatte stand die Erhöhung des Zollsatzes für Baumwollsamenöl von vier auf zehn Mark. Diese Maßregel beabsichtigte, die Naturbutterproduktion gegenüber der Kunstbutterfabrikation zu schützen. Die Einfuhr dieses Artikels war von 64 484 Dztr. im Jahre 1885 auf 273 823 Dztr. 1893 gestiegen. Infolgedessen hatte die Zollerhöhung auch finanzielle Bedeutung. Die Regierung erwartete von ihrer Vorlage einen Mehrertrag von 2,3 Millionen Mk., davon sollte allein die Erhöhung des Zolles für Baumwollsamenöl 1,6 Millionen Mk. einbringen.

Die Tarifvorlage wurde im Reichstag mit einer Erhöhung der Sätze des Bundesrats für denaturiertes Baumwollsamenöl und für flüssige alkoholische oder ätherhaltige Parfümerien angenommen. Gleichzeitig beschloß der Reichstag eine Abänderung des Zolltarifgesetzes, wodurch der Regierung die Möglichkeit gegeben wurde, den im Falle eines Zollkonfliktes mit fremden Staaten zulässigen Zuschlag auf zollpflichtige Waren bis zu 100% des Betrages der tarifmäßigen Abgaben zu bemessen, sowie zollfreie Waren mit Kampfzöllen in Höhe bis zu 20% ihres Wertes zu belegen.

In der Folgezeit wurde mit Rücksicht auf die allgemeinen Vorarbeiten zu einem neuen Zolltarif von Änderungen einzelner Zollsätze abgesehen. Eine Ausnahme bilden neben der im Interesse der deutschen Veredelungsindustrie erfolgten Herabsetzung des tarifmäßigen Zolles für gewisse in Ostasien aus Rohseide hergestellte Gewebe von 800 auf 300 Mk., zu der der Reichstag die Initiative ergriff — die sogenannten Flottenzölle.

Bei der Beratung des Entwurfs einer Novelle zum Gesetz, betreffend die deutsche Flotte, das dem Reichstag am 25. Januar 1900 zuging, wurde von einer der großen Parteien die Zustimmung zu der Vorlage davon abhängig gemacht, daß gleichzeitig die

Deckungsfrage gelöst werde. Der Reichskanzler erklärte sich, um das Zustandekommen des Gesetzes nicht zu verhindern, damit einverstanden, daß von Mitgliedern des Reichstags unter Mitwirkung der Reichsfinanzverwaltung Gesetzentwürfe wegen Erweiterung des Reichsstempelgesetzes und Erhöhung einzelner Sätze des Zolltarifs ausgearbeitet und eingebracht wurden. Das Ergebnis dieser Beratungen war die Erhöhung des Urkundenstempels für Aktien, sowie für inländische und einen Teil der ausländischen Schuldverschreibungen um 50 bis 100%, eine Steigerung des Stempels für Geschäfte über Aktien und gewisse ausländische Papiere um 50% und eine Verdoppelung der Steuer auf Lotterielose. Neu eingeführt wurde im gleichen Gesetz eine Steuer auf Bergwerksanteile und die in solchen Papieren abgeschlossenen Geschäfte und eine Abgabe auf die im Seeverkehr über Beförderung von Gütern ausgestellten Konnossemente und Frachtbriefe. Endlich wurde eine Erhöhung des Eingangszolles für Schaumwein, Bier und Branntwein aller Art von rund 50% vorgeschlagen und angenommen[1]).

Von den Handelsverträgen, die Caprivis Nachfolger, Hohenlohe, abschloß, enthielt keiner neue Bindungen oder Herabsetzungen der Zölle. Es seien genannt die Verträge mit Spanien — der Vertrag von 1892 war vom spanischen Parlament verworfen worden — Nicaragua, Tunis, Japan usw. Sie zu erörtern, liegt hier kein Anlaß vor.

Siebenundzwanzigstes Kapitel.

Die Heeresvorlagen und ihre Deckung.

Die Politik des zweiten Reichskanzlers hat bis in die Gegenwart hinein manche unverdiente Kritik auch aus den Reihen jener erfahren, die mit überwältigender Mehrheit im Dezember 1891 seine Handelsverträge gut hießen. Und doch hat Caprivi in der kurzen Zeit seiner Kanzlerschaft drei große Aufgaben mit viel Geschick und Energie angegriffen: die Neuorientierung der deutschen Handelspolitik, die Heeresverstärkung und die Reichsfinanzreform. Daß nach seinem Abgang die schutzzöllnerische Flut wieder anschwoll und auch die Regierung stärker denn je zuvor erfaßte, war nicht seine Schuld. Ebenso wird man es ihm

[1]) Drucks. Nr. 716 u. 896, 10. Leg.-Per., I. Sess., 1898/1900, RGBl 1900, S. 298. Ausführlicheres darüber unten S. 355 ff.

nicht anrechnen dürfen, daß die Heeresvorlage erst mit Hilfe einer Auflösung des Reichstages zustande kam. Seinem großen Vorgänger war es nicht besser ergangen. Und wenn Caprivi schließlich auch die Aufgabe der Reichsfinanzreform nicht zu lösen vermochte, obwohl ihm Preußens fähigster Finanzminister zur Seite stand, so darf auch das nicht wundernehmen. Hatte doch ein Bismarck 12 Jahre lang sich an der gleichen Aufgabe abgemüht, ohne zu dem erstrebten Ziele zu gelangen. Was Caprivi fehlte, war der große äußere Erfolg, der in der Politik noch mehr als anderswo das Urteil der Menge bestimmt. Der Schatten eines Riesen verdunkelte seine Taten. Will man seine Arbeit gerecht beurteilen, so wird man sie nicht an den Werken des Titanen messen dürfen.

Gerade in der Frage der Reichsfinanzreform hatte Caprivi den Angriffspunkt richtig erkannt, die clausula Franckenstein, jene schwache Stelle in unserem Reichsfinanzwesen, die Bismarck 1879 leichthin annahm, indem er den Streit um sie als einen Streit um Worte bonnet blanc oder blanc bonnet bezeichnete[1]).

Als im Sommer des Jahres 1892 die Verhandlungen über die Beschaffung der Deckungsmittel für die Militärvorlage begannen, erklärte Caprivi dem preußischen Finanzminister, er neige zu der Ansicht, daß man im Interesse der Förderung der Selbständigkeit des Reiches eine so bedeutsame Gelegenheit wie die Heeres- und Finanzreform trotz der bekannten Haltung des Zentrums nicht ohne einen Angriff auf die Franckensteinsche Klausel vorübergehen lassen sollte. Man hört den alten General aus diesen Worten, der freilich später aus strategischen Gründen — um das Zentrum für die Heeresvorlage zu gewinnen — von diesem Angriff absah.

Am 22. November 1892 wurde die Heeresvorlage dem Reichstag unterbreitet. Durch eine jährliche Mehreinstellung von 60 000 Mann, von denen bisher nur 18 000 als Ersatzreserve eine flüchtige Ausbildung erfahren hatten, und Einführung der zweijährigen Dienstzeit für alle Fußtruppen sollte die Friedenspräsenz eine Verstärkung um nahezu 100 000 Mann erfahren. Über die finanzielle Tragweite der Militärvorlage enthielt die Begründung nur die Auskunft:

»Daß die aus der Heeresverstärkung sich ergebenden fortdauernden Ausgaben für ein volles Jahr, ausschließlich

---

[1]) Sitz. v. 9. Juli 1879, Sten. Ber., 1879, S. 2193.

Pensionsfonds auf 64 Millionen Mk., (für den Beharrungszustand) die einmaligen auf 67,8 Millionen Mk. geschätzt seien«.

Zur Deckung der entstehenden Mehrausgaben waren Erhöhungen der Bier-, Branntwein- und Börsensteuer in Aussicht genommen. Die bezüglichen Gesetzentwürfe gingen dem Reichstag 14 Tage nach der Heeresvorlage zu[1]). Von der Börsensteuer wurden 13, von der Erhöhung der Branntweinsteuer 12,5 Millionen Mk. und von der Verdoppelung der Biersteuer einschließlich der auf die süddeutschen Staaten entfallenden Ausgleichsbeträge 32,5 Millionen Mk., insgesamt also 58 Millionen Mk. Mehreinnahmen erwartet. Anfänglich hatten die militärischen Forderungen noch einen größeren Mehrbedarf erwarten lassen; sie waren jedoch nach Caprivis eigenen Worten allmählich herabgesetzt

> »und noch in der letzten Instanz der Reichsbehörden um eine Summe von Millionen ermäßigt worden, was uns die Möglichkeit gab, auf den Tabak als Steuerobjekt zu verzichten« [2]).

Mit der Ablehnung der Militärvorlage fielen auch die nur in die erste Beratung genommenen Steuervorlagen. Das war nicht zu bedauern; denn die drei Vorlagen ließen alle weiteren finanzpolitischen Gesichtspunkte vermissen. Sie stellten sich keine Reformziele, sondern bezweckten eine bloße Einnahmemehrung, die dazu voraussichtlich den zu erwartenden Mehrbedarf nicht einmal zu decken imstande gewesen wäre.

Nach der Ablehnung der Heeresvorlage erfolgte bekanntlich die Auflösung des Reichstages. Bei ihrer Wiedereinbringung in den neugewählten Reichstag am 7. Juli 1893 erklärte der Reichskanzler, daß die zum Zweck der Deckung früher vorgelegten Steuergesetze fallen gelassen worden seien; Hand in Hand mit der preußischen Finanzverwaltung sei die Reichsfinanzverwaltung vorgegangen, um andere Steuerquellen zu finden. Die Leitgedanken seien hierbei gewesen:

1. die Börsensteuer, an der mancherlei bemängelt worden war, anders und ergiebiger zu gestalten;
2. Heranziehung der Leistungsfähigen, Schonung der Unbemittelten;
3. sollte die Landwirtschaft von neuen Steuern befreit bleiben.

---

[1]) Drucks. Nr. 51, 8. Leg.-Per., II. Sess., 1892/93.

[2]) Caprivi in der Reichstagssitzung vom 23. Nov. 1892. Sten. Ber., S. 17.

Die Regierung brachte jedoch die angekündigten Finanzvorlagen nicht zugleich mit der Militärvorlage ein, um der Agitation keine Gelegenheit zu geben, den Steuervorlagen, noch bevor die Heeresreform gesichert war, den Garaus zu machen. Die allgemeine Ankündigung der Steuervorlagen bei der Einbringung der Heeresvorlage wiederholte nur, was die Regierung bereits früher zugestanden hatte. Schon vor der Auflösung des Reichstages hatte der Kanzler sich genötigt gesehen, zu erklären, daß auf die Erhöhung der Biersteuer verzichtet werde, und daß die neuen Steuerprojekte die Bedürfnisse des kleinen Mannes nicht treffen sollten[1]). Es fiel daher nur die Betonung auf, mit der der Landwirtschaft die Zusicherung erteilt wurde, daß sie von neuen Steuern freibleiben solle. Inzwischen hatte nämlich infolge des Rückganges der Getreidepreise die agrarische Bewegung gegen die Handelsverträge eingesetzt. Caprivis Erklärung war ihr erster Erfolg.

v. Maltzahn hatte inzwischen die Leitung des Reichsschatzamtes an Posadowsky abtreten müssen. Man hat den Finanzplan, den dieser im Herbst des Jahres 1893 dem Reichstag vorlegte, als Miquels Werk bezeichnet. Das ist nur in beschränktem Maße richtig. Freilich war Miquel als preußischer Finanzminister bei der Ausarbeitung dieses Planes zu Rate gezogen worden, aber er war in entscheidenden Punkten mit seinen Vorschlägen nicht durchgedrungen. Bereits im Sommer 1892, als von Maltzahn noch im Schatzamt war, forderte Miquel, indem er Caprivi mit Bezug auf die Frage der Beseitigung der Franckensteinschen Klausel zustimmte, daß sich die Finanzvorlage nicht auf die Deckung der Mehrkosten der Heeresreform beschränke, sondern zu einer durchgreifenden systematischen und organischen Reform des Reichsfinanzwesens führe. Die Trennung der Finanzwirtschaft des Reiches von jener der Einzelstaaten, ähnlich, wie er sie eben erst in Preußen zwischen Staat und Gemeinde durchgeführt hatte, das war sein Ziel. Dieses Ziel ist in der Folge auf dem gleichen Wege, den Miquel vorschlug — durch Stabilisierung der Matrikularbeiträge und Überweisungen wenigstens für einen gewissen Zeitraum — oft zu verwirklichen versucht worden, aber man hat sich nicht dazu entschließen können, wie Miquel es wollte, dem Reiche (und dem Reichstage!) eine bewegliche Steuerquelle zur Verfügung zu stellen, die geeignet gewesen wäre, die Schwankungen in den Einnahmen des Reiches in den einzelnen Jahren

[1]) Vergl. auch Reichsanzeiger vom 23. Mai 1893.

auszugleichen. Miquel dachte bei dieser beweglichen Einnahmequelle in erster Linie an den Tabakwertzoll, der zu diesem Zwecke von den Fesseln der inländischen Besteuerung befreit werden sollte. Auch Caprivi hatte schon bei der ersten Einbringung der Heeresvorlage eine weitere Belastung des Tabaks in Aussicht genommen. In Anlehnung an einen Vorschlag, den Michaelis in den siebziger Jahren gemacht hatte, trug der Reichskanzler sich mit dem Gedanken einer Kontingentierung des inländischen Tabakbaues. Miquel hielt diesen Plan nicht für empfehlenswert, weil eine gerechte Verteilung des Kontingentes äußerst schwierig sein werde und auch bei dem Reichstag kaum Neigung dafür zu erwarten sei, den Regierungs- und Ortsbehörden, von denen die Verteilung zu bewirken sein würde, eine so große Machtbefugnis in die Hand zu geben. Er befürwortete deshalb das Verbot des inländischen Tabakbaues unter Zahlung einer Entschädigung an die Eigentümer der bisher mit Tabak bepflanzten Ländereien für den Minderertrag, den letztere in Zukunft etwa geben würden. Diese Ausgabe, meinte er, dürfe nicht gescheut werden, damit die Reichsgesetzgebung für die Festsetzung des Tabakzolles freie Hand gewinne.

Die Höhe des Tabakwertzolls sollte jährlich nach den wechselnden Bedürfnissen des Reiches bestimmt werden. Den Bedenken, die gegen diesen Vorschlag geltend gemacht werden konnten: Unsicherheit des Handels, vermehrte Einfuhr, Wertminderung großer Lagerbestände usf. glaubte Miquel bei umsichtiger Handhabung wohl begegnen zu können. Der kluge Finanzpolitiker dachte nämlich gar nicht daran, von der Beweglichkeit dieser Abgabe alljährlich Gebrauch zu machen. Die Herabsetzung des Tabakzolles könne, meinte er, durch Verwendung der Mehrerträge zur Schuldentilgung vermieden werden, und Übereifer bei der Erhöhung des Zollsatzes war vom Reichstag gewiß nicht zu erwarten.

Neben diesem Vorschlag vertrat Miquel die Erhöhung der Biersteuer auf 3 Mk., die Verminderung der Kontingentspannung der Branntweinsteuer um 5—10 Pfg. und — schon der ausgleichenden Gerechtigkeit halber — eine allgemeine Verbrauchsabgabe von inländischen und ausländischen Weinen mit einem besonderen Zuschlag für Schaumweine.

Leider fand Miquel bei dem damaligen Schatzsekretär wenig Verständnis für seine Vorschläge. Gewiß ließ sich manches dagegen einwenden, besonders gegen das geplante Verbot des Tabak-

baues. Wenn der Schatzsekretär jedoch glaubte, daß die Biersteuer als beweglicher Faktor dem Tabakwertzoll überlegen sei, so war das ein Irrtum, den Miquel durch den Hinweis auf die Überwälzungskämpfe und die Unzufriedenheit, die mit jeder Erhöhung der Biersteuer verbunden sein würden, leicht widerlegen konnte. Schlimmer war, daß von Maltzahn überhaupt keine Neigung hatte, Reformfragen näherzutreten, sondern die Verständigung mit den Bundesstaaten über die einzelnen Steuerpläne für wichtiger hielt, während Miquel gerade vom Standpunkt der Einzelstaaten aus die Beseitigung der Schwankungen in dem Abrechnungsverhältnis der Gliedstaaten mit dem Reiche in den Vordergrund stellte.

Auch eine von dem damaligen Bundesratsbevollmächtigten von Stengel — dem Autor des bayerischen Erbschaftssteuergesetzes — gegebene Anregung zur Einführung einer Reichserbschaftssteuer, namentlich auch in Ausdehnung auf Deszendenten und Ehegatten, wurde nicht weiter verfolgt, obwohl hiernach Bayern die 1877 angenommene ablehnende Stellung anscheinend aufgegeben hatte.

Zu gleicher Zeit fand in der Presse ein Antrag Württembergs auf Beseitigung der Kontingentspannung, also der sogenannten Liebesgabe, Erwähnung. Auch über die inzwischen von dem Schatzsekretär auf einer Rundreise mit den Finanzministern der größeren Einzelstaaten gepflogenen Besprechungen wußte die Presse zutreffend zu berichten. Das Ergebnis dieser Besprechungen war, daß, abgesehen von Württemberg — das seinen alten Standpunkt getreulich wahrte — bei den Einzelstaaten wenig Neigung für die Abänderung der Tabaksteuer vorhanden war. Die bayerische Regierung bekämpfte ferner die Herabsetzung des Branntweinkontingentes und die Änderung des Differentialsatzes, da sie ihrem Landtag gegenüber gebunden war, der hinsichtlich dieser beiden Punkte seinerzeit sogar Reservatrechte begehrt hatte. Gegen die Erhöhung der Brausteuer wurden zwar keine Einwände erhoben, da hiervon nur die Ausgleichsbeträge berührt wurden, aber von der Einbeziehung in die Brausteuergemeinschaft wollten die süddeutschen Staaten nichts wissen. Allgemeine Zustimmung fand nur die Börsensteuer, während die Reichsweinsteuer, ausgenommen die Schaumweinbesteuerung, damals noch entschieden abgelehnt wurde.

Die Frage der organischen Reform des Reichsfinanzwesens trat bei diesen Verhandlungen ganz in den Hintergrund, da der

Vorgänger Posadowskys im Schatzamt, der alles andere als ein großer Finanzpolitiker war, von vornherein wenig Neigung gehabt hatte, auf diesen Boden zu treten. Als es dann galt, die Finanzvorlagen an den Bundesrat zu bringen, hielt auch Caprivi den Zeitpunkt zur Abschaffung der Franckensteinschen Klausel und zur Einführung der von Miquel angeregten Schuldentilgung nicht für geeignet.

Inzwischen war nach der dem Bundesrat zugegangenen Begründung zum Gesetzentwurf, betreffend die Friedenspräsenzstärke des deutschen Heeres, der jährliche Mehrbedarf auf 56,4 statt 67 Millionen Mk., wie ursprünglich angenommen, berechnet worden. Die anfänglich beabsichtigte Besteuerung des Tabaks wurde deshalb gar nicht erst dem Bundesrat vorgeschlagen, sondern nur eine Biersteuererhöhung und eine Verdoppelung der 1885 eingeführten Steuersätze für Kauf- und Anschaffungsgeschäfte über Wertpapiere und andere börsenmäßig gehandelten Waren. Ferner wurde, um den Zweck der Kontingentierung dauernd sicher zu stellen, eine Herabsetzung des Branntweinkontingentes bei gleichzeitiger Erhöhung des Kontingentsatzes auf 55 Pfg. beantragt. Die Spannung von 15 Pfg. in den Steuersätzen für kontingentierten und kontingentfreien Branntwein wurde für norddeutsche Verhältnisse als ausreichend angesehen. Die süddeutschen Staaten jedoch wehrten sich aus politischen und wirtschaftlichen Gründen gegen die Verringerung der Spannung. Infolgedessen wurde auch der Satz für kontingentfreien Branntwein um 5 Pfg. erhöht, so daß bei den Sätzen von 55 und 75 Pfg. die alte Differenz von 20 Pfg. gewahrt blieb. Das Schicksal dieser Vorlagen wurde schon erwähnt.

Nach der Annahme der Militärvorlage wurde die Lösung der Deckungsfrage auf die zweite Session der neuen Legislaturperiode verschoben. Gegenüber dem ursprünglichen Gesetzentwurf beanspruchte die angenommene Heeresvorlage bei den fortdauernden Ausgaben 9,1 Mill., bei den einmaligen rund 8 Millionen Mk. weniger, so daß der laufende Bedarf für die nächsten Jahre nur auf 44,3 Millionen (statt 56,4) und für den Beharrungszustand auf 54,9 Millionen Mk. geschätzt wurde. Dazu kam der Zinsaufwand für die einmaligen Ausgaben der Heeresverwaltung mit etwa 2,1 Millionen, so daß ein dauernder Gesamtmehrbedarf von 57 Millionen Mk. zu decken war.

Achtundzwanzigstes Kapitel.

Die Finanzlage des Reiches nach Ablauf der Bismarckschen Ära.

Der neue Leiter des Reichsschatzamtes Posadowsky stand nunmehr gleichfalls vor der Frage, ob die Ziele der Reform nicht weiter zu stecken seien, als nur bis zur Beschaffung des erwähnten Mehrbedarfes. Gründe sprachen genug dafür, weshalb nach der Auflösung des Reichstages auch sein Vorgänger schon eine Lösung der schwebenden Finanzfragen in weiterem Rahmen, als er sie im Vorjahre beabsichtigte, ins Auge gefaßt hatte. In verschiedenen Einzellandtagen war bereits auf die Regierungen eingewirkt worden, um die Abwälzung der Kosten der Heeresreform vom Reiche auf die Gliedstaaten zu verhindern; denn durch den Nachtragsetat vom 23. Juli 1893 waren die Matrikularbeiträge zur Deckung der halbjährigen Kosten der Heeresverstärkung bereits um 23,2 Millionen Mk. erhöht worden. Die Verminderung der Reinüberweisungen, die dadurch nach mehreren ergiebigen Jahren gerade im laufenden Etatjahr soweit gesunken waren, daß sie von den Matrikularbeiträgen nur allzuweit überholt wurden, tat ein Weiteres, um die gesetzgebenden Faktoren der Einzelstaaten auf Beseitigung der unberechenbaren Schwankungen in den finanziellen Beziehungen zum Reiche dringen zu lassen.

Auch vom Standpunkt des Reiches schien eine Änderung der finanziellen Organisation je länger desto mehr geboten. Es hatten zwar die laufenden Einnahmen bisher die Ausgaben des ordentlichen Etats noch zu decken vermocht, aber das war im laufenden Jahr doch nur dadurch möglich gewesen, daß den Einzelstaaten die Überweisungen entzogen wurden. Die eigenartige Konstruktion der Reichsfinanzwirtschaft, die dank der Matrikularbeiträge formell ein Defizit ausschließt, war nur dazu angetan, die Sachlage zu verschleiern. Sie hatte die Finanzgebarung erleichtert, die Finanzen des Reiches und der Einzelstaaten aber erschüttert. Auch konnte man sich angesichts des wachsenden Schuldenstandes nicht verhehlen, daß die Scheidung zwischen ordentlichen und außerordentlichen Ausgaben, von welchen die letzteren im wesentlichen durch Anleihemittel gedeckt wurden, keineswegs befriedigend waren. Seit dem Jahre 1887 waren Jahr für Jahr mehr als 100 Millionen

Mk. an Anleihen begeben worden. Lawinenartig war die Reichsschuld gewachsen. Innerhalb sechs Jahren stieg der Schuldenstand um $1^1/_3$ Milliarden. 16,3 Millionen Mk. betrug die Summe der bewilligten Reichsanleihen am Schlusse des Etatjahres 1876/77, zehn Jahre später 1886/87 belief sie sich auf 486,2 Millionen und Ende des Jahres 1893 bezifferte sie sich auf 1915,7 Millionen Mk. Die zur Verzinsung erforderlichen Bedarfssummen stiegen von 2,3 Millionen 1877/78 auf 18,6 für 1886 und 64,9 im Jahre 1893. Die Zinsenlast war mithin innerhalb sechs Jahren um 44,3 Millionen Mk. gewachsen.

Eine Revision der Grundsätze für die Deckung aus Reichsanleihen oder mit anderen Worten, schärfere Trennung des Ordinariums vom Extraordinarium schien unumgänglich notwendig. Seit dem Jahre 1889 war einer Anregung des Reichstags insofern stattgegeben worden, als seither bei der Etataufstellung die einmaligen Ausgaben in zwei Teile zerlegt wurden, von welchen der erste Teil als Ordentlicher Etat die in den ordentlichen Einnahmen Deckung findenden Ausgaben, und der zweite Teil als Außerordentlicher Etat die auf besondere Deckungsmittel verwiesenen Ausgaben umfaßte. Gleichzeitig war bei den Einnahmen ein Abschnitt »Außerordentliche Deckungsmittel« eingerichtet worden, welcher die zur Bestreitung der einmaligen Ausgaben bestimmten Aufwendungen enthielt und in der Endsumme mit dem außerordentlichen Etat übereinstimmte. Damit war jedoch die Frage der sachlichen Verteilung in keiner Weise berührt. Die außerordentlichen Ausgaben hielten sich seit Jahren auf einer beträchtlichen Höhe; sie waren schneller angewachsen als die fortdauernden. Zahlreiche Ausgaben, die aus laufenden Mitteln hätten gedeckt werden müssen, waren nach dem Eingeständnis der Reichsfinanzverwaltung selbst, gerade in der letzten Hälfte dieser Finanzperiode auf Anleihe genommen worden.

Von dem aus Anleihen bestrittenen Aufwand hätten bei Anwendung der in der Etatdenkschrift für 1907 aufgestellten Grundsätze innerhalb der Jahre 1887—1893 in der Heeresverwaltung 72,0%, in der Marineverwaltung 21,4% und in der Eisenbahnverwaltung 57,3% aus laufenden Mitteln bestritten werden müssen[1]).

---

[1]) Die nachfolgenden Tabellen sind berechnet und zusammengestellt auf Grund einer Tabelle von Kestner, Entwicklungslinien der deutschen Reichsfinanzen, Jahrb. für Gesetzgebg. u. Volkswirtsch., 32. Jahrg., S. 1678.

Heeresverwaltung.

Jahre	bestritten aus Anleihen überhaupt	bestritten statt ordentlichen Mitteln	
	in 1000 Mk.	in 1000 Mk.	in Proz.
1887	137 037	78 002	56,9
1888	171 333	90 388	52,7
1889	143 229	98 545	68,8
1890	277 955	248 441	89,4
1891	95 186	78 230	82,3
1892	99 097	79 282	80,0
1893	119 499	78 463	65,7

Marineverwaltung.

Jahre	bestritten aus Anleihen überhaupt	bestritten statt ordentlichen Mitteln	
	in 1000 Mk.	in 1000 Mk.	in Proz.
1887	11 086	592	5,3
1888	11 632	1 578	13,6
1889	10 764	1 505	14,0
1890	26 306	6 261	23,8
1891	24 739	4 725	19,1
1892	19 318	4 912	25,4
1893	12 127	5 218	43,0

Eisenbahnverwaltung.

Jahre	bestritten aus Anleihen überhaupt	bestritten statt ordentlichen Mitteln	
	in 1000 Mk.	in 1000 Mk.	in Proz.
1887	2 100	1 977	94,1
1888	2 077	1 574	75,8
1889	1 632	936	57,3
1890	2 494	1 159	46,5
1891	4 949	2 058	41,6
1892	4 740	3 641	76,8
1893	7 159	3 064	42,8

Zwar hat das Reich immer mit einem Mangel an laufenden Einnahmen zu kämpfen gehabt, aber es fällt auf, daß eine Änderung in den Grundsätzen der Finanzgebarung fast genau in dem Augenblick einzutreten scheint, als die alte Generation ins Grab sank, als die letzten Führer aus Deutschlands großer Zeit von der politischen Bühne abtreten mußten. Es soll nicht gesagt werden, daß die altpreußische Sparsamkeit, die auch in den großen Zweigen der Reichsverwaltung im großen und ganzen bis dahin geherrscht hatte, nunmehr preisgegeben wurde. In Preußen selbst schuf gerade damals ein Finanzminister, von glücklichen Umständen begünstigt, ein Finanzsystem, das bis heute — ein Neid vieler — unerschütterlich dasteht. Aber der neuen Generation, die nunmehr das Ruder ergriff, harrten vor allem im Reiche große Aufgaben, die sie zu lösen die Pflicht und die Kraft zu haben glaubte. In einer ähnlichen Lage hatte man sich nach der Gründung des Deutschen Reiches befunden. Allein damals hatten die Mittel der französischen Kriegsentschädigung zur Verfügung gestanden; jetzt aber fehlte eine solche, die Schaffenslust befruchtende Finanzquelle. Die Sorge um die Mittel mußte allen großen Plänen auf Schritt und Tritt entgegentreten. So ist es nur zu begreiflich, daß zu den zwei naheliegenden Hilfsmitteln gegriffen wurde: Anleihen und Matrikularumlagen. In beiden Fällen handelte es sich um die Abbürdung der Sorge und Verantwortung für die Ausgabebewilligung im Reiche auf andere Schultern: auf die folgenden Generationen und auf die Bundesstaaten. Und noch ein Anderes ist beiden Deckungsmitteln gemeinsam. Wie die Neigung, ordentliche Ausgaben auf dem Wege der Anleihe zu decken, erfahrungsgemäß eine sparsame Wirtschaftsführung nicht begünstigt, so barg die Möglichkeit, jederzeit durch Matrikularbeiträge das Gleichgewicht des Reichshaushaltes herstellen zu können, die Gefahr einer Beschleunigung des Ausgabewachstums in sich.

Bis zum Jahre 1888 war eine nachträgliche Erhöhung der Matrikularbeiträge nur selten und in geringen Beträgen erfolgt, dann aber betrug die Steigerung durch Nachtragetats

1889/90	9 384 612	Mk.
1890/91	47 217 125	„
1891/92	12 175 645	„
1892/93	6 500 000	„
1893/94	24 689 848	„

Eine Verschiebung der staatsrechtlichen Grundlage des Reichsfinanzwesens innerhalb dieser Zeit ist unverkennbar.

Bekanntlich besteht das Wesen des Budgetrechts in der Ausgabebewilligung oder in der Einnahmebewilligung. Das deutsche Verfassungsrecht kennt beide Arten konstitutioneller Befugnis. Die badischen Landstände haben ein weitgehendes Einnahme- und Ausgabebewilligungsrecht. Das bayrische und sächsische Budgetrecht stützen sich auf die Einnahmebewilligung. Das preußische hingegen knüpft an die Ausgabebewilligung an. Bestehende Steuern und Abgaben werden nach Art. 109 der preußischen Verfassung bis zur gesetzlichen Abänderung forterhoben, während in den Staaten, wo sich ein Einnahmebewilligungsrecht findet, die Forterhebung ohne verfassungsmäßig vereinbarten Etat auf eine bestimmte Frist beschränkt ist. Die preußische Rechtsgestaltung hat der Regierung in der Konfliktzeit der sechziger Jahre den Kampf wesentlich erleichtert. Unter diesem Eindruck kam die Reichsverfassung zustande. Das Budgetrecht des Reichstags sah nur ein Ausgabebewilligungsrecht vor, während die Einnahmen veranschlagt oder geschätzt wurden; denn diese beruhen auf fortlaufenden Quellen, abgesehen natürlich von den Anleihen und den Matrikularbeiträgen. Auch für letztere bestand ursprünglich kein eigentliches Bewilligungsrecht. Sie waren vielmehr das rechnungsmäßige Ergebnis zwischen den veranschlagten Einnahmen und bewilligten Ausgaben. Ihre Feststellung war nichts weiter als eine Rechenoperation, die Ermittlung einer Differenz, von welcher die Verfassung bekanntlich sagt:

> »Soweit die Ausgaben durch die ordentlichen Einnahmen nicht gedeckt sind, sind sie, solange Reichssteuern nicht eingeführt sind, durch Beiträge der einzelnen Bundesstaaten aufzubringen«.

Nun waren die Matrikularbeiträge nach der Absicht der Urheber der Reichsverfassung nur eine provisorische Maßnahme. Durch die Franckensteinsche Klausel wurden sie zu einer ständigen Einrichtung, und damit setzte sich beim Reichstag die auch früher schon vertretene Meinung fest, in den Matrikularbeiträgen ein Einnahmebewilligungsrecht zu besitzen. Zu einem solchen begannen sie sich schon in den siebziger Jahren auszubilden; dauernd wurde die Festsetzung der Matrikularbeiträge aber erst ein Einnahmebewilligungsrecht seit Anfang der achtziger Jahre, als unter dem Drängen der Einzelstaaten nach Überweisungen der Reichstag sich Jahr für Jahr vor die Frage gestellt sah, welche Posten und welche Beträge durch Matrikularbeiträge gedeckt werden sollten. In dem Augenblick, wo es galt, die Grenze zwischen Ordinarium

und Extraordinarium zu ziehen oder ein Defizit des Reichsetats auf zwei Einnahmequellen, Matrikularumlagen und Anleihe zu verteilen, entstand ein echtes Einnahmebewilligungsrecht, das in der Folgezeit durch das System der gestundeten Matrikularbeiträge und der Zuschußanleihen eine noch schärfere Ausbildung fand.

Die Hauptmängel der bisherigen Finanzpolitik des Reiches sind in Vorstehendem charakterisiert. Versuchen wir nun noch die Bilanz der zweiten Finanzperiode des Reiches zu ziehen. Um es gleich zu sagen: drei prinzipiellen Forderungen hat das Reichsfinanzwesen in dieser Zeit nicht zu genügen vermocht.

Grundsätzlich sollen alle Ausgaben innerhalb einer längeren Frist in den ordentlichen Einnahmen ihre Deckung finden. Neben der jährlichen Abgleichung der ineinander überlaufenden Haushaltsperioden soll »die nachhaltige Bilanzierung des Gesamtbedarfs und der Gesamtdeckung zwischen mehreren Finanzperioden in der Richtung »dauernden Finanzgleichgewichtes« gehen (Schäffle). Es ist nun bezeichnend für die Finanzgebarung innerhalb der Bismarckschen Finanzperiode, daß der Reichshaushalt in seinen endgültigen Rechnungsergebnissen genau seit dem Beginn der Überweisungswirtschaft, d. h. der effektiven Überweisungen, bis 1889 mit einem Defizit abschloß, während von 1871 bis 1882 nur zweimal sich ein Fehlbetrag ergab, sonst aber der Etat Überschüsse bis zum Betrage von 49 Millionen Mk. (1874) aufwies. Die Fehlbeträge in den Rechnungsabschlüssen betrugen:

1883	1,7	Millionen Mk.	1886	22,2	Millionen Mk.
1884	5,7	„ „	1887	22,7	„ „
1885	17,3	„ „	1888	20,3	„ „

Ließen somit schon die Jahresbilanzierungen die erforderliche Vorsicht vermissen, so hätte das für die Finanzpolitiker des Reiches um so mehr Anlaß sein müssen, die Herstellung des dauernden Finanzgleichgewichts zu erstreben. Zur Lösung dieser Aufgabe, die mit Rücksicht auf den Staatskredit und infolge der Unmöglichkeit, insbesondere bei neuauftretendem Bedarf, aber auch sonst eine sichere Grenze zwischen einmaligen und fortdauernden, ordentlichen und außerordentlichen Aufwendungen zu finden, zweifellos viel wichtiger als die jährlichen Ausgleichungen ist, wurde jedoch nicht einmal der Versuch unternommen. Im Gegenteil, die Verwirklichung dieses Deckungsgrundsatzes durch eine regelmäßige, ordentliche Schuldentilgung in Verbindung mit einer gelegentlichen, kräftigen außerordentlichen

Tilgung war durch die Verkettung der Reichs- und Landesfinanzen fast unmöglich gemacht worden. Die Mittel wären schon vorhanden gewesen. Das zeigt die Entwicklung der Matrikularbeiträge und der Überweisungen. Vom Jahre 1883 an waren die Überweisungen derart über die Matrikularbeiträge hinausgewachsen, daß die Gliedstaaten innerhalb des Jahrzehntes 1883/92 rund $^1/_2$ Milliarde, genau 486 Millionen Mk. an effektiven Überweisungen empfingen.

Nach Abzug der Beträge, welche von einzelnen Staaten für die nicht allen Staaten gemeinsamen Reichseinnahmen gezahlt wurden, betrugen:

Im Etatjahr	Die Matrikularbeiträge	Die Überweisungen	Die Zuschüsse zugunsten der Bundesstaaten	Der Anleihebedarf[1])
	in Millionen Mark			in 1000 Mk.
1883	73,95	85,50	11,55	28 387
1884	64,04	105,03	40,99	51 038
1885	102,78	115,79	13,01	32 465
1886	119,18	137,06	17,88	35 739
1887	170,94	176,32	5,39	238 005
1888	207,78	277,80	70,02	394 856
1889	215,27	355,03	139,77	90 391
1890	301,10	378,91	77,81	306 175
1891	316,50	383,38	66,88	79 506
1892	316,30	358,93	42,62	147 312

Innerhalb derselben Zeit, in welcher die Gliedstaaten aus Reichseinnahmen 486 Millionen Mk. an Dotationen erhielten, wurden Kredite im Betrage von 1404 Millionen Mk. bewilligt. Als die reinen Überweisungen begannen, bezifferte sich der Schuldenstand (Ende 1882) auf 375 Millionen Mk., als sie aufhörten (Ende 1892) auf 1779 Millionen Mk.

Aber selbst wenn gegenüber dem veranschlagten Betrag nur die rechnungsmäßigen Mehrergebnisse der Überweisungen, auf welche die Einzelstaaten in ihrer Wirtschaftsführung gar nicht rechnen konnten, zur Schuldentilgung Verwendung gefunden hätten,

---

[1]) Einschließlich der auf Grund von Blankokrediten früherer Jahre in dem betreffenden Etatjahr eingestellten Beträge.

so wäre die Reichsschuld innerhalb dieser Zeit kräftig vermindert worden.

Die Überweisungen betrugen:

Im Etatjahr	Nach dem Etat	Nach der Rechnung	Mithin nach der Rechnung gegen den Etat
1879	—	8 022 056	+ 8 022 056
1880	40 624 500	38 243 072	— 2 381 428
1881	66 657 000	68 023 580	+ 1 366 580
1882	83 471 000	83 456 110	— 14 890
1883	91 526 180	85 503 271	— 6 022 909
1884	96 967 880	105 027 318	+ 8 059 438
1885	97 410 000	115 792 301	+ 18 382 301
1886	150 975 000	137 056 661	— 13 918 339
1887	148 767 000	176 323 997	+ 27 556 997
1888	266 355 000	277 801 194	+ 11 446 194
1889	281 440 000	355 033 901	+ 73 593 901
1890	298 510 000	378 914 522	+ 80 404 522
1891	331 353 000	383 377 288	+ 52 024 288
1892	351 096 000	358 925 091	+ 7 829 091

Insgesamt ergaben die Überweisungen bis zum Jahre 1892 einen rechnungsmäßigen Mehrertrag von 288,9 Millionen Mk.; abzüglich der Mindererträge verblieben immer noch 266,6 Millionen Mk., die den Einzelstaaten wie ein Lotteriegewinn in den Schoß fielen.

Das Sprichwort: wie gewonnen, so zerronnen, traf aber auch hier zu. Das Gefühl der Verantwortlichkeit, das Regierung und Volksvertretung bei der Verwendung der von den eigenen Steuerzahlern und Wählern unmittelbar aufgebrachten Mittel leitet, kam bei der Verausgabung dieser Dotationen leider keineswegs immer in wünschenswertem Maße zur Geltung. Das sollte sich freilich in der Folge bei den Einzelstaaten selbst am meisten rächen. Wie die Matrikularbeiträge zu einer mit der Forderung strengster Sparsamkeit nicht im Einklang stehenden Bemessung der Ausgaben in Reiche verleiteten, so die Überweisungen in den Einzelstaaten. Beide Deckungsmittel dienten nicht der Ordnung der Finanzen in Reich und Einzelstaaten, sondern sie waren vielmehr der ständige Anlaß zu Erschütterungen des Finanzgleichgewichts.

Das Entscheidende aber war die Stellungnahme Bismarcks zur Finanzpolitik. Es kann keinem Zweifel unterliegen, daß der Kanzler zum mindesten in der ersten Hälfte der Periode 1880/90

zur Verwirklichung seiner finanzpolitischen Ziele den gleichen Weg einschlug, den er schon im Jahre 1868/69 wählte, »eine drückende Situation zu schaffen, die zu definitiven Steuerbewilligungen« treiben sollte[1]).

Der zweite Hauptmangel lag im Finanzsystem des Reiches selbst begründet. Er bestand kurz gesagt darin, daß die natürliche Zuwachsquote der Einnahmen nicht dem natürlichen Bedarfswachstum entsprach. Sieht man von dem Mehrbedarf infolge Neubewilligungen ab, so vermochte das Reich dennoch nicht den ordentlichen Bedarf in seiner normalen Zunahme aus den laufenden Einkünften zu befriedigen. Die Branntweinsteuer blieb von 1879 bis zu ihrer Reform im Jahre 1887 in ihren Erträgen so gut wie stabil. Die Zuckersteuer ging bis 1888 in ihrem Ertrage ganz bedeutend zurück, und der Ertrag der Salzsteuer stieg in der ersten Hälfte dieser Periode von 1880—1885 noch nicht um eine Million Mk., genauer nur um 2,1 %, während die Bevölkerung in dem gleichen Zeitraum um 3,6 % wuchs.

Demgegenüber zeigten nur wenige Einnahmen eine befriedigende Entwicklung. Zu diesen gehörten vor allem die Erträge der Bier- und Tabaksteuer. Auch bei den Zolleinnahmen machten sich, wie an anderer Stelle gezeigt, die fortgesetzten Tarifänderungen in steigenden Erträgen bemerkbar. Die Stempelabgaben ließ erst das Abänderungsgesetz vom 29. Mai 1885 stärker fließen. Mit Ausnahme der Biersteuer flossen aber gerade die Einnahmen jener Quellen, die infolge der zunehmenden Konsumkraft der Bevölkerung oder schärferer Inanspruchnahme steigende Erträge lieferten, auf Grund der Franckensteinschen Klausel den Einzelstaaten zu.

Auch die Überschüsse der Betriebsverwaltungen vermochten innerhalb dieser Zeit keine dauernde Steigerung aufzuweisen. Hingegen weisen sie mit den übrigen Reichseinnahmen den dritten Hauptmangel des Reichsfinanzwesens auf: das sind die großen Schwankungen. Dem Reiche fehlte damals und zum Teil fehlt ihm heute noch in seinem Finanzwesen die feste Grundlage. Seine Einnahmequellen waren wie Rinnsale der Steppen, die nur bei günstigen Witterungsverhältnissen reichlich fließen, aber bei jedem Wetterumschlag zu versiegen drohen. Infolge des Charakters der Reichseinkünfte als vorwiegend an Verkehr und Verzehr anknüpfende Einnahmen zeigten sich alle Wellenbewegungen des wirtschaftlichen Lebens am Pegel der Reichskasse in stärkerem

[1]) Vergl. oben S. 44/45.

Maße, als es mit der ordentlichen Führung eines Finanzwesens, dem die Erfüllung so großer dauernder Aufgaben anvertraut ist, vereinbar erscheint. Daraus erklärt sich auch die schon in dieser Periode zu beobachtende außerordentlich starke Inanspruchnahme des Schatzanweisungskredites zur vorübergehenden Verstärkung des Betriebsfonds der Reichskasse.

Es betrugen die Schatzanweisungen:

Im Etatjahr	Der etatmäßig zulässige[1]) Höchstbetrag	Die begebene Summe	Der Diskontaufwand
	in Millionen Mark		in 1000 Mk.
1879	24	3	10,3
1880	40	100	459,6
1881	40	96	488,6
1882	70	49	217,8
1883	70	103	372,8
1884	70	168	831,4
1885	70	279	1099,8
1886	70	228	988,4
1887	100	23	88,3
1888	100	13	33,8
1889	100	25	134,8
1890	100	65	272,2
1891	100	—	—
1892	175	—	—

Aber auch die Schwankungen in den Matrikularbeiträgen und Überweisungen finden ihre Erklärung in den in wechselnder Stärke fließenden Reichseinnahmen. Das war für die Einzelstaaten um so empfindlicher, als sie, wenigstens soweit ihr Finanzsystem sich auf Betriebseinnahmen aufbaute, unter den wirtschaftlichen Konjunkturen in gleicher Weise zu leiden hatten.

Es entsprach nur dieser Einnahmeentwicklung, wenn der fortdauernde Militärbedarf, d. i. der größte Ausgabeposten des Etats, während der Geltungsdauer des zweiten Septenats fast stabil blieb. Von den übrigen Verwaltungszweigen kann das jedoch nicht behauptet werden. Zwar ist es schwierig, die Neubewilligungen in jedem Etatkapitel von der natürlichen Bedarfsentwicklung zu trennen; denn Erweiterung und Fortentwicklung des Verwaltungsbereichs können nicht immer auseinander gehalten werden. Aber

[1]) In demselben Jahre dürfen kurzfristige Schatzanweisungen bis zum Höchstbetrage wiederholt ausgegeben werden.

schon eine auf Einzelheiten verzichtende Scheidung zeigt die schnellere Entfaltung der Ausgaben als der Einnahmen. So weisen von 1879 bis 1892 die fortdauernden wie die einmaligen Ausgaben der Marineverwaltung fast eine Verdoppelung auf. Eine noch stärkere Steigerung zeigt der Pensionsetat der Militär-, Marine- und Zivilverwaltung.

Neunundzwanzigstes Kapitel.

Die Miquel-Posadowskyschen Reformversuche.

Der Haushalt des Reiches wie der verschiedenen Staaten und der Gemeinden entbehrte in der nunmehr einsetzenden dritten Periode der Reichsfinanzpolitik in gleicher Weise der materiellen wie der formellen Ordnung und Sicherung. Es hatte in der Absicht des Bismarckschen Finanzprogrammes gelegen, das durch die Verfassung vorgezeichnete Ziel der Beseitigung der Matrikularbeiträge zu erreichen. Das Reich sollte finanziell selbständig gemacht werden. Der junge Sproß, der so lange von den Zuschüssen seiner kleinen Verwandtschaft gelebt hatte, sollte diese fernerhin unterstützen. Dieses Ziel war, wie dargelegt, zwar nur sehr unvollkommen erreicht worden, aber es lag doch nahe, jetzt auf dem von Bismarck vorgezeichneten Wege weiter zu schreiten und durch Schaffung neuer Einnahmen eine Steigerung der Überweisungen zu ermöglichen. Mochten diese auch noch so schwanken, alle 58 Stimmen des Bundesrates waren an diesen Einnahmen interessiert. Allein die Schäden des bisherigen Systems waren doch zu offenkundig, als daß man sich damit hätte begnügen können, das alte Rezept nur in einer neuen Dosierung anzuwenden. Durch Beibehaltung der gegenseitigen Leistungen in ihrer bisherigen Form, unter gleichzeitiger Erhöhung der Einnahmen, wären die finanziellen Verhältnisse nur noch verwickelter und die Belastung des Etats mit durchlaufenden Posten nur noch größer geworden. Um dem Reiche wie den Bundesstaaten Bewegungsfreiheit zu sichern, war zum mindesten die Lösung der zwangsläufigen Verbindung der Finanzen des Reiches von jenen seiner Mitglieder geboten. Dem Reiche mußte die Verfügungsfreiheit über seine eigenen Einnahmen verschafft und ihm gleichzeitig auch die alleinige Verantwortung für seine Ausgaben aufgebürdet werden. Daneben mußte freilich der Wunsch nach Beibehaltung der Dotierung der einzelstaatlichen Budgets Berücksichtigung finden. Und endlich mußte auch ein Mittel gefunden

werden, die großen Schwankungen, die den Einnahmen des Reiches infolge ihres Charakters als vorwiegend aus Verbrauch und Verkehr fließenden Einnahmen eigen waren, zu mindern.

In diesem Sinne enthielt Miquels Finanzprogramm mit Bezug auf die formelle Ordnung des Reichsfinanzwesens die folgenden Forderungen:

1. Beseitigung oder Stabilisierung der Matrikularbeiträge und Überweisungen unter gleichzeitiger Dotierung der Einzelstaaten mit einem festen Betrage.
2. Erleichterung der Bilanzierung des Reichhaushaltes,
   a) durch Errichtung eines Reservefonds zur Ausgleichung der durch Fehlbeträge und Überschüsse hervorgerufenen jährlichen Schwankungen,
   b) durch Schaffung eines beweglichen Einnahmefaktors.

Es muß auch hier, wie schon an anderer Stelle erwähnt, hervorgehoben werden, daß Miquel immer nachdrücklich die Meinung vertreten hat, daß ohne Gewährung eines Einnahmebewilligungsrechtes der Reichstag zu der erforderlichen umfassenden formellen und materiellen Reform der Reichsfinanzen nicht die Hand bieten würde. Seine Schuld war es nicht, wenn die an den Reichstag gelangende Reformvorlage das Bewilligungsrecht nur in kaum noch erkennbarer Form enthielt. Wenn überhaupt der ganze 1893er Reformversuch allgemein als Miquels Werk angesehen wurde, so war das, wie gleichfalls schon betont, nur bedingt richtig. Sein eigener Plan war umfaßender und großzügiger, aber auf dem langen Wege bis zum Reichstage verlor er immer mehr von seiner ursprünglichen Kraft und Gestalt[1]. So wurde, um nur ein Beispiel herauszugreifen, die von ihm entschieden geforderte regelmäßige Schuldentilgung in Höhe von 1% überhaupt fallen gelassen.

Wie 1878 in Heidelberg und 1880 in Coburg, fand zur Verständigung über Wege und Ziele der Reichsfinanzreform wiederum eine Finanzministerkonferenz, dieses Mal in Frankfurt a. M., statt.[2]

Aufgabe der Konferenz war es, eine Verständigung der

[1]) Eine Äußerung der halbamtlichen Berl. Pol. Nachrichten vom 22. Juli 1893 gibt deutlich zu verstehen, daß es nicht mehr seine Pläne waren, die Miquel schließlich zu vertreten hatte.

[2]) Näheres »von sehr gut unterrichteter Seite« über Vorbereitung, Verlauf und Ergebnisse dieser Konferenz findet sich in der Frankfurter Ztg. vom 23. Juli, 11. August, 8. September usw., Jahrg. 1893.

deutschen Finanzminister herbeizuführen über die Grundsätze für die Ausarbeitung der Steuergesetzentwürfe, die an Stelle der Bier- und Branntweinsteuervorlagen, auf deren Annahme beim Reichstage nicht zu rechnen war, treten sollten. Gleichzeitig mußte das Maß der Mehrbedürfnisse, dessen sofortige Befriedigung angestrebt werden sollte, festgestellt werden, namentlich im Hinblick darauf, ob man sich mit Mehreinnahmen in Höhe der Kosten der Militärvorlagen begnügen sollte, oder ob darüber hinaus Bewilligungen zur Deckung anderer Bedürfnisse des Reiches und der Einzelstaaten anzustreben seien. Endlich stand die Frage der Einführung einer regelmäßigen Schuldentilgung und der Beseitigung oder Aufrechterhaltung der Franckensteinschen Klausel zur Erörterung.

Mit Bezug auf den letzgenannten Punkt vertrat die Reichsfinanzverwaltung die Ansicht, daß die Ausschreibung von Matrikularbeiträgen, abgesehen von Aversen und Äquivalenten, für die Einnahmen engerer Finanzgemeinschaften künftig unterbleiben sollte. Dennoch sollte weder die clausula Franckenstein, noch das verfassungsmäßige Recht der Erhebung von Matrikularbeiträgen in Wegfall kommen. Erstere wagte man mit Rücksicht auf eine große politische Partei, die jener Bestimmung, die den Namen eines der ihren trug, große Bedeutung beimaß, nicht anzutasten. Doch wurde im Sinne des Miquelschen Vorschlags eine Einschränkung der Überweisungen derart empfohlen, daß den Einzelstaaten eine feste Rente, etwa für die Dauer des Militärquinquenats, zugesichert werde. Die Matrikularbeiträge aber sollten wenigstens formell beibehalten werden, damit das Recht des Reiches, Mitgliedschaftsbeiträge zu erheben, nicht verdunkelt werde. Weiterhin sollten rechnungsmäßige Mehreinnahmen künftighin weder überwiesen noch als Einnahmen den späteren Etats zugeführt werden, sondern zur Bildung eines Reservefonds dienen, der bis zum Betrage von 40 Mill. Mk. der Deckung von Fehlbeträgen, darüber hinaus der außerordentlichen Schuldentilgung zu dienen bestimmt war. Um endlich das Einnahmebewilligungsrecht des Reichstages nicht zu schmälern, war für den Fall außerordentlichen Bedarfs durch Zuschläge zu einigen Verbrauchsabgaben ein beweglicher Faktor in Aussicht genommen.

Vom 8. bis 10. August 1893 fand in Frankfurt die vielbeachtete Konferenz statt. Die Vorschläge der Reichsfinanzverwaltung, die Miquel vertrat, fanden wohl Beifall, doch hätten sich die Einzelstaaten statt der in Aussicht gestellten 40 Millionen Mk. fester Überweisungen, ähnlich wie seinerzeit in Heidelberg,

gern einen größeren Anteil an den Einnahmen des Reiches zubilligen lassen. Das galt besonders von den größeren Staaten, deren Finanzwirtschaft — ausgenommen vielleicht allein Baden — während der verflossenen zehn Jahre sich auf größere Finanzzuschüsse nur allzusehr eingerichtet hatte. Bayern wünschte deshalb auch den jährlichen Anteil der Einzelstaaten auf 60 statt 40 Millionen Mk. festgesetzt zu sehen. Man kann es verstehen, daß dieser Vorschlag im Kreise der Finanzminister nicht unsympathisch aufgenommen wurde. Nur einige kleinere, besonders leistungsfähige Staaten verwahrten sich dagegen, wie überhaupt gegen Überweisungen. Von ihrem Standpunkt aus erblickten sie in der Überweisungswirtschaft nur eine einseitige Dotierung der schwächeren Bundesglieder auf Kosten der finanzkräftigen. Das war nun freilich kein glücklicher Einwand. In den süddeutschen Landtagen war zwar im ersten Jahrzehnt nach der Reichsgründung oft genug betont worden, daß man an vielen Ausgaben des Reiches, die in erster Linie dem Norden zugute kamen, kein Interesse habe. Von den Regierungen aber war dieser Krämerstandpunkt niemals anerkannt worden. Das schiefe Argument war ja auch mit dem Hinweis leicht zu widerlegen, daß sich nicht abschätzen läßt, wie die Verteilungen und Leistungen nach dem Matrikularfuß wirken, ohne zugleich die Ausgaben, die von Bundes wegen gemacht werden und einzelnen Staaten besonders zugute kommen, in Rechnung zu stellen. Ein solches Abrechnungssystem entspricht aber weder der Verfassung noch den Beziehungen, wie sie sich historisch zwischen Reich und Einzelstaaten entwickelt haben.

Das Ergebnis der Verhandlungen war eine prinzipielle Verständigung darüber, welche Steuergesetzentwürfe ausgearbeitet werden sollten, um einen Mehrertrag von 100 Millionen — 60 Millionen zur Deckung des Heeresbedarfs, 40 Millionen Mk. zugunsten der Einzelstaaten — zu erzielen. In Aussicht genommen wurde in erster Linie die Einführung einer nach dem Wert abgestuften Tabakfabrikatsteuer an Stelle der bisherigen Rohstoffsteuer mit einem Mehrertrag von 50—60 Millionen Mk., wobei auf eine mäßige Vergrößerung der Differenz zwischen Zoll und Steuer Bedacht genommen werden sollte. An zweiter Stelle kam die Besteuerung der sogenannten Qualitätsweine in Frage. Alle zum Konsum im Inlande bestimmten in- und ausländischen Weine sollten einer Steuer unterliegen. Die Besteuerung der billigeren Weine blieb den Einzelstaaten vorbehalten, während das Recht der Gemeinden zur Erhebung einer Verbrauchsabgabe von Wein unter

Festsetzung eines Maximalbetrages reichsrechtlich geregelt werden sollte.

Über die Abänderung des Stempelsteuergesetzes brauchte kein Einverständnis mehr erzielt zu werden. Von den ursprünglichen Deckungsvorlagen war der Stempelsteuergesetzentwurf die einzige, die die Regierung, da sie auf ihre Annahme durch den Reichstag glaubte rechnen zu können, nicht preisgegeben hatte. Als Eventualvorlage wurde schließlich noch die Inseratensteuer in Aussicht genommen. Auch die Fahrkartensteuer und die Wehrsteuer wurden zur Diskussion gestellt. Gegen beide wandten sich jedoch die Vertreter der größeren Staaten, da sie weder eine Schmälerung der Staatsbahnerträge, noch einen Eingriff in ihre direkten Steuern seitens des Reiches billigten.

So viel über den besonderen Inhalt der Frankfurter Beschlüsse, deren Grundzüge der Finanzminister von Riedel in der bayerischen Kammer dahin erläuterte[1]),

> »daß alle Mitglieder jener Konferenz ohne Ausnahme der übereinstimmenden Meinung waren, es solle, und zwar unter strengster Wahrung des förderativen Gedankens der Reichsverfassung und der Reservatrechte, sowie unter voller Berücksichtigung der budgetrechtlichen Befugnisse des Reichstages eine feste Regelung der finanziellen Beziehungen zwischen dem Reiche und den Einzelstaaten angebahnt werden, welche letzteren gegen die Anforderung weiterer, durch Überweisungen aus der Reichskasse nicht ausgeglichener Matrikularbeiträge regelmäßig zu schützen geeignet ist. Es wurde ferner als wünschenswert erachtet, den Einzelstaaten als Entgelt für die Schmälerung des Rechtes der indirekten Besteuerung über das Maß ihrer Matrikularbeitrags-Schuldigkeit hinaus für ihren eigenen Haushalt einen ziffermäßig begrenzten Anteil an den aus den Zöllen und indirekten Steuern fließenden Reichseinnahmen zu sichern und die Tilgung der so erheblich herangewachsenen Reichsschulden möglichst bald in Angriff zu nehmen. Mit anderen Worten, »sagte er,« man war der Meinung, daß das Reich die Ausgaben, welche es beschließt, auch — und zwar lediglich auf dem Wege der indirekten Steuern — durch eigene Einnahmen decken und seine Schuldenlast vermindern solle.«

---

[1]) Sitzung vom 3. Okt. 1893.

Bevor jedoch die auf Grund der Frankfurter Beschlüsse ausgearbeiteten Finanzgesetze dem Bundesrat und Reichstag zugingen, war nochmals eine Besprechung der Finanzminister notwendig[1]). Die endgültige Gestaltung des Tabak- und des Weinsteuergesetzes stieß angeblich auf den Widerstand der am Tabak- und Weinbau interessierten Staaten. Die Presse hatte den Kampf gegen die beiden bekanntgewordenen Steuerprojekte inzwischen schon aufgenommen. Ein öffentlicher Notstand in großen Weinbaugebieten, verursacht durch den Ausfall der letzten Ernten, sowie die plötzlich auftauchende Behauptung, daß in den Novembertagen des Jahres 1870 den sogenannten Weinländern bei ihrem Eintritt in das Reich die Nichteinführung einer Reichsweinsteuer zugesichert worden sei, trug gleichfalls nicht dazu bei, der neuen Getränkesteuer Freunde zu gewinnen.

Der Reichsregierung gelang es schließlich dennoch, die Reformvorlagen in dem geplanten Umfang und Inhalt an den Reichstag zu bringen.

An erster Stelle stand der Gesetzentwurf über »die anderweite Ordnung des Finanzwesens des Reiches«. Danach sollte unter formeller Beibehaltung der Matrikularbeiträge und der Franckensteinschen Klausel, zunächst auf fünf Jahre, das Verhältnis der Leistungen des Reiches zu jenen der Gliedstaaten derart festgelegt werden, daß den Einzelstaaten eine Dotierung von jährlich 40 Millionen Mk. gesichert würde. Ein Mehrertrag der Überweisungssteuern sollte bis zur Höhe von 40 Millionen Mk. angesammelt und zur Deckung der sich in den folgenden Jahren ergebenden Fehlbeträge verwendet werden. Im Falle des Anwachsens dieses verzinslich anzulegenden Reservefonds über den Betrag von 40 Millionen Mk. hinaus sollte der Überschuß zur Schuldentilgung Verwendung finden. Das Reich sollte somit künftig seinen Bedarf aus seinen eigenen Einnahmen bestreiten; ein Rückgriff auf die Matrikularbeiträge war für die Dauer der Geltung dieses Gesetzes ausgeschlossen. Als Ersatz für die Ausschaltung des einzigen beweglichen Faktors im Etat wies der Gesetzentwurf ganz allgemein auf Zuschläge zu den Stempel- und Verbrauchsabgaben hin, deren Höhe und Dauer jeweilig durch besondere Gesetze vereinbart werden sollte.

Zur materiellen Durchführung der Reform wurden gleichzeitig drei Steuervorlagen eingebracht, die einen Gesamtertrag von 100 Millionen Mk., d. h. außer jener Dotation noch 60 Millionen Mk.

[1]) Vergl. Frankfurter Zeitung vom 8. Sept. 1893.

zur Deckung der Heeresvorlage bereitstellen sollten. Auf eine obligatorische Schuldentilgung war verzichtet worden.

Die Tabakfabrikatsteuer, erhoben nach dem Fakturawert, unter gleichzeitiger Verschärfung der Zölle, sollte einen Nettoertrag von 99 Millionen Mk. gegenüber bisherigen 54, somit 45 Millionen Mk. Mehreinnahmen liefern. Von den Stempelsteuern wurde durch Erhöhung der Sätze für Emissionen, Transmissionen und Lotterielose, sowie durch Einführung der Stempelpflicht für Quittungen, Schecks und Giroanweisungen, Eisenbahnfrachtbriefe und Schiffsladescheine ein Mehrertrag von 36 Millionen Mk. erwartet. Endlich sollte die neueinzuführende Weinbesteuerung, als Wertsteuer bemessen, nach dem von Kleinhändlern oder Verbrauchern gezahlten Ankaufspreis mit 15 % für Naturweine im Werte von 20 bis 50 Mk. für 100 Liter, 20 % für Schaumweine und 25 % für Kunstweine einen Ertrag von 17 Millionen Mk. abwerfen.

Die Denkschrift, als deren Verfasser Miquel genannt wurde, hatte die schwierige Aufgabe, die verwickelten Reformvorschläge, die allein aus der Rücksicht auf politische Parteien und die Wünsche der Einzelstaaten zu verstehen sind, zu rechtfertigen. In ihrem ersten Teil gibt sie die seit 1879 übliche Finanzpolitik völlig preis:

> »Die Erfahrungen der letzten Jahrzehnte,« heißt es da, »haben genügend dargetan, daß, soll und muß eine höchst bedenkliche Entwicklung verhütet werden, es sich nicht um eine vorübergehende Aushilfe durch eine dem augenblicklichen Mehrbedarf des Reiches entsprechende Vermehrung der eigenen Einnahmen desselben handeln kann. Die bestehenden Einrichtungen genügen nicht, um die periodische Wiederkehr ähnlicher Mißstände zu verhüten. Es ist dazu eine organische Reform unerläßlich, welche auch für die Zukunft den bezeichneten Übelständen entgegentritt.«
>
> »Es gilt endlich, aus einem auch im Sinne der Reichsverfassung nur als Provisorium anzusehenden Zustande herauszukommen, dessen Folgen sich nach allen Seiten als bedenklich erwiesen haben und aller Voraussicht nach sich in Zukunft noch nachteiliger erweisen würden.«

Das Ziel wird somit klar bezeichnet: eine organische Reform ist unerläßlich. »Die eigentliche Aufgabe besteht in der Herstellung stabiler Finanzverhältnisse.« Und doch kommt die Denk-

schrift wenige Zeilen weiter zu Vorschlägen, die die bestehenden, getadelten Einrichtungen konservieren sollen, die an Stelle einer organischen Reform ein fünfjähriges Provisorium setzen. Und zum Schlusse erklärt sie, daß auf die höchst wünschenswerte, regelmäßige Schuldentilgung zurzeit leider noch verzichtet werden müsse.

Darf es wundernehmen, daß dieser »von der Blässe des Gedankens an die Zentrumsstimmen angekränkelte«[1]) Entwurf keine begeisterte Aufnahme fand? Die Erwägung, daß ein Verzicht auf die Franckensteinsche Klausel der Vorlage die Gegnerschaft des Zentrums zuziehen werde, war zwar richtig, aber die Unentschlossenheit der Regierung, die sich weder für die völlige Aufrechterhaltung, noch für die völlige Beseitigung der Klausel einsetzte, mußte Freunde wie Gegner dieser Institution gleichmäßig zum Widerspruch reizen. Auf der einen Seite behauptete die politische Kritik, »das Palladium des förderativen Gedankens« solle beseitigt werden, der höchst schwerfällige § 1 des Gesetzentwurfes in ehrliches Deutsch übertragen, heiße einfach: »Die Franckensteinsche Klausel wird aufgehoben«. Hingegen wurde von anderer, besonders nationalliberaler und freikonservativer Seite entschieden bemängelt, daß »um einer partikularistischen Marotte willen« die einfache und natürliche Ordnung der Materie unterbleiben solle[2]).

Eine noch schärfere Kritik fand der verwickelte Aufbau des Gesetzentwurfes, der ein mechanisches Kunstwerk, ein kunstvoll gearbeiteter Automat genannt wurde, über dessen Leistungsfähigkeit man sich keiner Täuschung hingeben dürfe. Den geplanten Reservefonds versuchte man mit dem Schlagwort »Töpfchenwirtschaft des absolutistischen Staates« abzutun. Ein Reichstagsabgeordneter verglich ihn mit der Restverwaltung in Württemberg, und er zitierte mit Behagen die Worte eines württembergischen Staatsrechtslehrers, der die Restverwaltung »eine auf falschem Schein angeblicher Ersparnisse beruhende, zur Täuschung der Steuerpflichtigen dienende Einrichtung« genannt und die Rückkehr zu den einfachen Grundsätzen des Staatsrechnungswesens des Reiches gefordert hatte[3]).

Die Regierung hatte gewünscht, daß die Finanzreform zuerst in Beratung genommen würde; ein freisinniger Antrag setzte es

---

[1]) Frankfurter Zeitung vom 9. Nov. 1893.

[2]) Vergl. die Besprechungen der Vorlage in der Kölnischen Volkszeitung, Post u. Nationalzeitung v. 6. u. 7. Nov. 1893.

[3]) Sten. Ber. v. 29. Nov. 1893, S. 160.

jedoch durch, daß zunächst die den Gesetzentwurf, betreffend die anderweite Ordnung des Finanzwesens im Reiche, begleitenden Steuervorlagen beraten wurden. Von diesen fand jedoch nur die Erhöhung der Börsensteuer und des Stempels auf Lotterielose Annahme. Das Schicksal des Finanzreformgesetzes war damit besiegelt; es blieb in der Kommission unerledigt[1]).

Der Miquelsche Reformplan, der Bismarcks Finanzprogramm ablösen sollte, war daran gescheitert, daß er auf der einen Seite zu viel, auf der andern Seite zu wenig wollte. Die Vorlagen von Maltzahns hatten rund 50 Millionen Mk. an neuen Steuern gefordert. Die Steuervorlagen hingegen, die diesen Finanzreformversuch begleiteten, erstrebten den doppelten Betrag. Die Mehrheit des Reichstags stand jedoch der Vermehrung der indirekten Steuern durchaus ablehnend gegenüber. Es war bei dem damaligen Stande des Steuerwesens in Deutschland gewiß eine richtige Beobachtung, wenn der Zentrumsführer Lieber sagte, daß gegenüber der gewaltigen Entwicklung der indirekten Abgaben im Reiche bis zu rund 600 Millionen Mk. im Jahre nunmehr das Verlangen immer lauter werde, zuerst einmal die direkten Steuern in den Einzelstaaten entsprechend auszubauen, ehe man mit der Entwicklung der indirekten Steuern im Reiche weiterzugehen versuche. Und er fügte dieser Bemerkung noch zwei Zitate von Rednern seiner Partei hinzu. Windthorst hatte schon am 30. November 1887 gesagt:

> »Ich habe noch zu bemerken, wie ich allerdings ganz damit einverstanden bin, daß es endlich Zeit ist, mit den indirekten Steuern aufzuhören und, wenn wir weitere Bedürfnisse haben, auf die direkten Steuern zurückzugreifen.« Auf einen Zuruf von links fuhr er fort: »Das habe ich nicht erst heute gesagt, das habe ich im vorigen Jahre hier und im preußischen Abgeordnetenhause ausgesprochen, und ich muß dem Kollegen Bebel darin Recht geben, daß es wirklich endlich Zeit ist, mit diesen indirekten Steuern aufzuhören, weil wir sonst dem Arbeiter gerechten Anlaß zu Klagen geben, wie er sie bereits zu formulieren angefangen hat.«

Und ein Jahr später hatte von Huene geäußert:

> »Das ist allerdings das Charakteristische der Finanzlage

---

[1]) Vergl. Sten. Bericht der ersten Beratung vom 29. bis 31. Januar 1894, deren Inhalt Köppe «Die Reichsfinanzreform» 1902, S. 52 ff kurz wiedergibt. Desgl. Kommissionsbericht, Drucks. 1893/94, Nr. 266.

im Reiche, daß die Quellen, die jetzt angestochen sind, die letzten sind, die wir überhaupt im Reiche zur Disposition stellen können; und ich wiederhole, was ich in der vorigen Session gesagt habe, daß wir unsererseits nicht gewillt sind, auf dem Gebiete der Zölle und indirekten Steuern irgendwie einen Schritt weiter zu gehen. Das Reich muß mit dem, was es jetzt an Steuerquellen hat, haushalten«[1]).

Das Zentrum stellte sich durchaus auf den Boden dieser Erklärungen, und da es auch die Beseitigung der Franckensteinschen Klausel »auf Leben und Tod« (Windthorst) bekämpfte, konnte die Regierungsvorlage unmöglich Gnade vor seinen Augen finden.

Das Bemerkenswerteste an dieser Stellungnahme ist, daß anscheinend die Bismarcksche Finanzpolitik weiterhin lähmend auf die Gestaltung der Reichsfinanzen wirken sollte: keine neuen indirekten Reichssteuern, bevor nicht die Einzelstaaten ihre direkten Steuern entwickelt haben, so etwa lautet jetzt die Losung.

Auf der andern Seite aber bot, wie erwähnt, den Freunden einer organischen Finanzreform, insbesondere den Nationalliberalen, die Vorlage wiederum zu wenig. Zwar klang es so, als sei in dem Gesetzentwurf der Vorschlag Bennigsens, einige Steuern beweglich zu machen, aufgenommen worden, aber tatsächlich wurde dem Reichstag dieses Recht ja gar nicht eingeräumt, sondern nur in Aussicht gestellt. Der § 5 des Finanzreformgesetzes sagte:

> »Zur Deckung eines im Reichshaushaltsetat bei den fortdauernden Ausgaben und den einmaligen Ausgaben des ordentlichen Etats sich ergebenden Fehlbetrages ... können auch Zuschläge auf die dem Reiche zustehenden Stempel- und Verbrauchsabgaben gelegt werden. Die Bestimmung darüber, auf welche Abgaben, in welcher Höhe und auf welche Dauer Zuschläge gelegt werden sollen, erfolgt durch ein besonderes Gesetz.«

Nichtssagender kann ein Gesetzesparagraph wohl kaum sein. Selbstverständlich *können* Zuschläge zu den Verbrauchsabgaben eingeführt werden, und selbstverständlich können Bundesrat und Reichstag ein Gesetz darüber vereinbaren. Um diese theoretische Möglichkeit festzustellen, bedarf es keines Finanzreformgesetzes. Es ist daher begreiflich, daß die Enttäuschung über die »*Finanzmaßregeln großen Stils*«, die man nach der Frankfurter Kon-

[1]) Sten. Bericht, 29. Jan. 1894, S. 914. Vergl. auch die Ausführungen Bachems, ebenda, S. 941.

ferenz erwartet hatte, gerade bei jenen Parteien sich bemerkbar machte, die seit jeher die verfassungsmäßige Ordnung des Reichsfinanzwesens angestrebt hatten.

Es ist später oft behauptet worden, daß der Reichstag die Schuld trage an der trostlosen Finanzpolitik der folgenden zehn oder zwölf Jahre. Das ist zum Teil gewiß richtig, aber auch die Regierung ist nicht frei von Schuld zu sprechen. Von allem andern abgesehen, war die politische Engherzigkeit, mit der sie allen konstitutionellen Bestrebungen des Reichstags, genau wie in der ersten Periode der Reichsfinanzwirtschaft, entgegentrat, schuld daran, daß der Reichstag für eine positive Finanzpolitik nicht zu gewinnen war. Die Denkschrift selbst hatte ein Einnahmebewilligungsrecht bezüglich der Matrikularbeiträge anerkannt[1]). Dieses Recht sollte nun für die Dauer von fünf Jahren suspendiert werden. Und was bot die Regierung dafür? Man ist versucht, ein beliebtes Bild umzukehren und zu sagen, sie empfahl dem Reichstag die Taube, die er in der Hand hatte, für einen Spatzen, den sie ihm auf dem Dache zeigte, fliegen zu lassen. Wer will es dem Reichstag verdenken, daß er die Taube nicht fliegen ließ? Der richtige Weg wäre der gewesen, im Zusammenhang mit dem Etat den Reichstag alljährlich die Steuersätze gewisser Abgaben bestimmen zu lassen. Wenn man es nicht aus der parlamentarischen Geschichte anderer Länder wüßte, hätte man es schon aus der jungen Verfassungsgeschichte des neuen Deutschen Reiches wissen können, daß es gerade die jährliche Bewilligung ist, in der die Volksvertretung ein wesentlich konstitutionelles Prinzip erblickt. Im verfassungberatenden Reichstag waren nicht weniger als drei Amendements eingebracht worden, die an Stelle der in der Verfassungsvorlage vorgesehenen dreijährigen Budgetbewilligung die jährliche forderten. Und die gleiche Auffassung war es auch gewesen, die die Versuche Bismarcks, eine zweijährige Budgetperiode einzuführen, scheitern ließen. Ein Entgegenkommen der Regierung in diesem Punkte hätte zwar die konstitutionellen Elemente der Verfassung verstärkt, aber den Reichstag auch zu einer gesunden Finanzpolitik geradezu gezwungen. Auch wäre nicht zu befürchten gewesen, daß ein solches Bewilligungsrecht zum Konfliktstoff zwischen Regierung und Parlament geworden wäre. Im Gegenteil, es ist eine im parlamentarischen Leben immer wieder zu machende Beobachtung, daß im gleichen Maße, wie die Aufgaben wachsen, auch das Ver-

[1]) Drucks. Nr. 51, 9. Leg.-Per., II. Sess., 1893/94, S. 375.

antwortlichkeitsgefühl zunimmt. Nach den Regeln der Theorie von den einander hemmenden Gewalten vermag in der Praxis kein Staatswesen zu funktionieren. Denn der Staat ist mehr als ein Mechanismus, mehr als ein Automat: er ist ein lebendiger Organismus, und nur wenn ihm Wachstumsmöglichkeiten gegeben werden, kann er leben und sich kraftvoll weiter entwickeln[1]).

Von allen Finanzvorlagen war, wie erwähnt, nur das Stempelsteuergesetz angenommen worden und auch dieses trotz der zahlreichen noch viel weiter als die Regierungsvorlage gehenden Anträge, die in der Kommission gestellt worden waren, nur nach Ausmerzung des Scheck- und Quittungstempels und der Besteuerung der Frachtpapiere. Die Regierung wiederholte deshalb im nächsten Jahre ihre Reformversuche. Bereits die 93er Finanzvorlage war von Posadowsky im Reichstag vertreten worden. Aber ihre Ausarbeitung, die, wie die Presse wissen wollte, im preußischen Finanzministerium erfolgt war, fällt vor seinen Eintritt in das Reichsschatzamt. Der Entwurf von 1894/95[2]) darf ihm zwar mehr zugeschrieben werden, aber die mangelnde Originalität desselben kann ihm kaum zum Vorwurf gemacht werden. In der kurzen ihm zur Verfügung stehenden Zeit konnte er, nachdem Reichsfinanzverwaltung und Finanzminister der Einzelstaaten sich bereits auf ein Programm geeinigt und dieses nachdrücklich in der Öffentlichkeit vertreten hatten, nicht mit neuen großen Plänen kommen.

Die neue Finanzvorlage unterschied sich infolgedessen von dem Gesetzentwurf des Vorjahres nur dadurch, daß sich von nun an Überweisungen und Matrikularbeiträge ständig die Wage halten sollten. Die neueingebrachte Tabaksteuervorlage war in der Hauptsache auch nur eine Wiederholung des Gesetzentwurfs des Vorjahres. Die wenigen Abweichungen bezogen sich auf eine Ermäßigung der vorgeschlagenen Sätze und Erleichterung der Kontrollmaßregeln. Der durch die Tabaksteuerreform erstrebte Mehrertrag war nur auf 32 Millionen Mk. angegeben.

Aber selbst das Bedürfnis nach einer so bescheidenen Steuermehrung wurde vom Reichstag bestritten. Die Opposition berief sich auf die günstige Schilderung der künftigen Einnahmeentwicklung, die die Regierung bei der Beratung der Militärvorlage ge-

---

[1]) Sehr zutreffend der ehemalige Bundesratsbevollmächtigte von Jagemann in seiner Schrift, »Die Reichsfinanzreform«, 1905, S. 61.

[2]) Drucks. Nr. 115 u. 116, 9. Leg.-Per., III. Sess.

geben hatte und die durch den letzten Rechnungsabschluß (1893/94), der einen Überschuß von 14 Millionen Mk. ergeben hatte, bestätigt zu werden schien. Weiter rügte die Kritik die künstliche Verschleierung der Finanzlage durch die Belastung des Ordinariums mit außerordentlichen Ausgaben. Bei der Kommissionsberatung wurde von Paasche, Müller-Fulda und Schulz-Lupitz ein Antrag eingebracht, wonach der ausländische Tabak außer dem gesetzlichen Gewichtzoll von 85 Mk. für 100 kg noch einem Zuschlagzoll von 15% des Wertes unterworfen werden sollte, bei gleichzeitiger Erhöhung des Zolles für ausländische Tabakfabrikate. Der Antrag wurde jedoch zurückgezogen, als die Regierung sich, angeblich der Undurchführbarkeit halber, ablehnend verhielt. Gleichzeitig aber wurde auch die Regierungsvorlage abgelehnt. Selbst die Erklärung Posadowskys, daß die Regierung sich mit einer weiteren Ermäßigung der Steuersätze, die den Mehrertrag auf 10 Millionen Mk. verminderte, zufrieden geben würde, vermochte die Vorlage nicht zu retten. Die Absicht, dadurch nur vorerst einmal eine Änderung des Steuersystems herbeizuführen, war allzu deutlich.

Da auch die »anderweite Ordnung des Finanzwesens« abgelehnt wurde, endigte auch dieser Reformversuch mit einem völligen Mißerfolg. Es kann aber Posadowsky vielleicht zum Verdienst angerechnet werden, daß er den zweiten Finanzreformversuch nicht mit einem Steuergesetzentwurf begleitete, dessen Annahme damals nicht unmöglich gewesen wäre. Gemeint ist eine Margarinesteuervorlage. Im Frühjahr 1894, als man auf der Suche nach neuen Steuerquellen zur Deckung der Heeresvorlage war, wurde von Mitgliedern der »Wirtschaftlichen Vereinigung des Reichstags« die Besteuerung der Margarine vorgeschlagen und ein Steuersatz von etwa 12 Mk. für 100 kg als angemessen bezeichnet. Graf Kanitz, der bekannte Führer der Agrarier, empfahl sogar einen Steuersatz von 60 Mk. für 100 kg[1]). Die Finanzverwaltung trat auch in eine Prüfung dieser außerparlamentarischen Vorschläge ein, Posadowsky lehnte es jedoch ab, sie weiter zu verfolgen.

Zu gleicher Zeit wurde die Brennsteuer verabschiedet. Sie bezweckte jedoch nicht die Erzielung von Mehreinnahmen, son-

---

[1]) Vergl. Köln. Volkszeitung vom 7. März 1894 und Berliner Börsenzeitung vom 4. März 1894. Eine Besteuerung der Margarine findet nur in Portugal durch Gesetz vom 13. Juli 1888 und in den Vereinigten Staaten durch das Oleummargarinegesetz vom 2. August 1886 statt.

dern Maßnahmen zur Regelung der Produktion und Hebung des Spirituspreises, sowie einer Neuordnung des Verhältnisses der verschiedenen Brennereigattungen zueinander. Ähnliche weitere wirtschaftliche Zwecke verfolgte eine Änderung des Zuckersteuergesetzes, die darum hier auch keiner weiteren Erwähnung bedarf[1]).

---

[1]) S. unten S. 346.

Sechster Teil.

Die dritte Periode der Reichsfinanzwirtschaft 1895 bis 1906.

Die Zeit der Notbehelfe.

Dreißigstes Kapitel.

Kleinere formelle und materielle finanzpolitische Maßnahmen.

Nachdem der dem Reichstag im Januar 1895 vorgelegte zweite Gesetzentwurf wegen anderweiter Ordnung des Reichsfinanzwesens gescheitert war, stellte sich Posadowsky die Aufgabe, die Ziele jenes Reformplanes: Verzicht auf ungedeckte Matrikularbeiträge und Tilgung der Reichsschuld, bzw. Verhinderung ihres weiteren Anwachsens, im Wege der jährlichen Haushaltsgesetzgebung zu verwirklichen. Zu diesem Zwecke versuchte die Reichsfinanzverwaltung, fortan den Haushaltsplan des Reiches so einzurichten, daß die Spannung zwischen den reinen Matrikularbeiträgen (d. s. Matrikularbeiträge ausschließlich Ausgleichbeträgen) und den etatmäßigen Überweisungen jenen Betrag nicht überstieg, der den Bundesstaaten an Überweisungssteuern über das Etatsoll hinaus in dem vorhergegangenen Jahre zugeflossen war.

Der Etat für 1896/97 bildete den ersten Schritt zur Verwirklichung dieser sogenannten Spannungstheorie. Er wurde so balanziert, daß die reinen Matrikularbeiträge Deckung fanden in den Sollüberweisungen des laufenden Jahres zuzüglich der Mehrüberweisungen aus den Erträgen der Zölle, der Tabaksteuer und der Branntweinverbrauchsabgabe des letztabgeschlossenen Jahres, d. h. der Rechnungsperiode 1894/95. Um diese etwas verwickelte Art der Etataufstellung klar zu machen, sei sie an der Hand der Etatziffern erläutert. Es stellten sich die reinen Matrikularbeiträge für 1896/97 auf etwas über 400 Millionen Mk., die Überweisungen auf 387,5 Mill. Mk.; die Differenz von 12,7 Mill. (nach den Be-

schlüssen des Bundesrats) entsprach den für das Jahr 1894/95 gegen das Etatsoll von 355,5 Millionen Mk. sich ergebenden Mehrüberweisungen im Betrage von 27,4 Millionen Mk. unter Abzug der aus dem Mehrertrag der Stempelsteuernovelle sich ergebenden Summe von 14,7 Millionen Mk. In den folgenden Jahren wurde die Spannungstheorie bei der Etataufstellung in einem etwas anderen Sinne angewandt, wie sich aus folgender Tabelle ergibt.

Es betrugen:

1897/98:

das Soll der Überweisungen		404 056 000 Mk.
das Soll der Matrikularbeiträge ohne Äquivalente		421 093 273 „
Mehr Matrikularbeiträge		17 037 273 Mk.
1895/96 hatten betragen:		
die reinen Matrikularbeiträge	382 737 215 Mk.	
die Überweisungen . .	400 126 019 „	
Bleibt Spannung aus 1895/96		17 388 804 Mk.
Die Spannung ist ausgenutzt bis auf		351 531 Mk.

1898:

das Soll der Überweisungen		441 328 000 Mk.
das Soll der Matrikularbeiträge ohne Äquivalente		456 597 541 „
Mehr Matrikularbeiträge		15 269 541 Mk.
1896/97 hatten betragen:		
die reinen Matrikularbeiträge	399 374 505 Mk.	
die Überweisungen . .	414 567 875 „	
Bleibt Spannung aus 1896/97		15 193 370 Mk.
Die Spannung ist überschritten um		76 171 Mk.

1899:

das Soll der Überweisungen		476 738 000 Mk.
das Soll der Matrikularbeiträge ohne Äquivalente		489 953 828 „
Mehr Matrikularbeiträge		13 215 828 Mk.

1897/98 hatten betragen:

die reinen Matrikularbeiträge	419 898 915 Mk.	
die Überweisungen	433 114 743 „	
Bleibt Spannung aus 1897/98		13 215 828 Mk

Die Spannung ist voll ausgenutzt worden

1900:

das Soll der Überweisungen	514 940 000 Mk.
das Soll der Matrikularbeiträge ohne Äquivalente	527 662 374 „
Mehr Matrikularbeiträge	12 722 374 Mk.

1898 hatten betragen:

die reinen Matrikularbeiträge	454 858 814 Mk.	
die Überweisungen	467 586 309 „	
Bleibt Spannung aus 1898		12 727 495 Mk.
Spannung ist ausgenutzt bis auf		5 121 Mk.

Mit dem Fortfall der Mehrüberweisungen mußte die Etataufstellung nach der Spannungstheorie preisgegeben werden[1]).

Die Spannungstheorie beruht auf dem Gedanken, daß es für die Finanzgebarung der Einzelstaaten nicht so sehr darauf ankomme, ob ungedeckte oder nur mit den Überweisungen sich ausgleichende Matrikularbeiträge gezahlt werden, sondern auf das Verhältnis der Istüberweisungen zu den Sollüberweisungen. Die Mehr- oder Minderüberweisungen gegen den Etatanschlag waren es, die die Wirtschaftsführung der Einzelstaaten erschwerten, und es sollte daher eine Erleichterung der Finanzlage der Einzelstaaten bedeuten, wenn künftig die etatmäßigen, ungedeckten Matrikularbeiträge die Mehrüberweisungen des korrespondierenden Rechnungsjahres nicht übersteigen würden.

Mit der nach dem Antragsteller sogenannten lex Lieber wurde dann für das gleiche Etatjahr noch ein weiterer Schritt getan, um die Reichsfinanzwirtschaft von den Fesseln der Franckensteinschen Klausel zu befreien. Bei der Beratung des Etats für das Jahr 1896/97 schlug die Budgetkommission einen Zusatz zum Etatgesetz vor, nach welchem die Hälfte des die Matrikularbeiträge übersteigenden Betrags der Überweisungen zur Schuldentilgung verwandt werden sollte. Die Regierung erklärte aber,

[1]) Vergl. Tabelle S. 345, Spalte 3.

eine Änderung bestehender Gesetze in Verbindung mit dem Etatgesetzentwurf nicht billigen zu können. Es wurde deshalb die beabsichtigte Schuldentilgung in einem besonderen Gesetz ausgesprochen.

Die Urheber dieses Gesetzes gingen von der Voraussetzung aus, daß die steigenden Einnahmen des Reiches erhebliche, noch über die etatmäßigen Zuschüsse der Einzelstaaten zum Reichshaushalt (12,9 Millionen Mk. nach den Beschlüssen des Reichstags) hinausgehende Mehrüberweisungen liefern würden. Sie suchten deshalb einen Teil der Mehrüberweisungen dem Reiche durch die etatgesetzliche Bestimmung vorzubehalten, daß die Hälfte des die Matrikularbeiträge übersteigenden Überschusses zur Schuldentilgung zu verwenden sei.

Die Kürzung der Mehrüberweisungen zugunsten außerordentlicher Verminderungen der Reichsschuld wurde in den folgenden Jahren durch ähnliche Gesetze wiederholt. Die zweite lex Lieber vom Jahre 1897 wich von dem ersten Schuldengesetz nur insoweit ab, als sie bestimmte, daß die zur Anleiheminderung vorbehaltenen Mittel, sofern im zweitfolgenden Etatjahr, also 1899/1900, die Matrikularbeiträge den Betrag der Überweisungen zuzüglich der Nettoüberweisungen des laufenden Etatjahres 1897/98 übersteigen würden, den Einzelstaaten unter Erhöhung des Anleihesolls wieder zurückerstattet, bzw. auf Matrikularbeiträge in Anrechnung gebracht werden sollten. Der betreffende Paragraph lautete (§ 3 des Gesetzes vom 24. März 1897):

> »Übersteigen im Etatjahr 1899/1900 die Matrikularbeiträge das Etatsoll der Überweisungen für die gleiche Periode um mehr als den Betrag der für das Rechnungsjahr 1897/98 über die Matrikularbeiträge hinaus erfolgenden Überweisungen, so bleibt der Mehrertrag insoweit unerhoben, als auf Grund des § 2 Mittel zur Schuldentilgung verfügbar geworden sind.«

Die Reichsfinanzverwaltung hatte in ihrer Bundesratsvorlage verlangt, daß die Anleiheminderung schon einsetzen solle, wenn ein Mehr der Überweisungen über das Etatsoll sich ergeben werde. Der Bundesrat, d. h. die Einzelstaaten, bewilligten jedoch eine Kürzung der Mehrüberweisungen nur insoweit, als letztere auch einem tatsächlichen Mehr über die Matrikularbeiträge entsprachen. Der Reichstag setzte dann noch den hiernach dem Reiche verbleibenden Anteil zur Schuldentilgung auf drei Viertel herab und erhöhte gleichzeitig unter Aufhebung der Vorschrift

im Absatz 1 des Gesetzes vom 16. April 1896 (Reichsgesetzblatt S. 103) die Summe, welche gemäß § 8 des Zolltarifgesetzes vom 15. Juli 1879 der Reichskasse von dem Ertrage der Zölle und der Tabaksteuer verbleibt, für das Etatjahr 1896/97 behufs Verminderung der Reichsschuld von 130 Millionen Mk. auf 180 Millionen Mk.

Die dritte lex Lieber — Entwurf eines Gesetzes zur Verwendung überschüssiger Reichseinnahmen aus dem Rechnungsjahr 1898 zur Schuldentilgung[1]) — wurde von Posadowsky noch eingebracht und dann von seinem Nachfolger Thielmann im Reichstage vertreten. Sie gleicht ebenso wie die bezüglichen Gesetze von 1899 und 1900[2]) dem zweiten sogenannten Schuldentilgungsgesetz. Erwähnung bedarf nur noch, daß bei dem fünften und letzten Gesetzentwurf dieser Art die Reichsfinanzverwaltung vorschlug, den ganzen Betrag der Mehrüberweisungen — also nicht nur drei Viertel — den Einzelstaaten zu entziehen und ihn anstatt zur Schuldentilgung zur Verstärkung des Betriebsfonds des Reiches zu verwenden. Durch Annahme dieses Vorschlages, der die Zustimmung des Bundesrates gefunden hatte, wäre den Einzelstaaten eine bedeutsame Erleichterung in der Zahlung der Matrikularbeiträge, auf die immer größere Vorschüsse geleistet werden mußten, gewährt worden. Der Reichstag jedoch gab dem Gesetzentwurf einen den älteren Vorbildern entsprechenden Inhalt.

Spannungstheorie und Schuldentilgungsgesetze betreffen den verwickeltesten und schwierigsten Teil der Reichsfinanzpolitik. Auf einem Umwege, der allerdings nur auf Rechnung der Einzelstaaten beschritten werden konnte, suchte die Reichsfinanzverwaltung die Ziele der 95er Reform zu verwirklichen. Die Einzelstaaten wurden dadurch in mehrfacher Weise in Mitleidenschaft gezogen: zunächst durch Entziehung der Hälfte, bzw. drei Viertel der etwaigen Überschüsse der Überweisungssteuern über die Matrikularbeiträge (§§ 2 der Gesetze vom 24. März 1897, 31. März 1898 usw.), weiterhin durch eventuelle Belastung mit ungedeckten Matrikularbeiträgen im zweitfolgenden Etatjahr in Höhe der Mehrüberweisungen des korrespondierenden Rechnungsjahres (§ 3, Absatz 1) und endlich durch Inanspruchnahme auch der Mehrerträge der Überweisungssteuern des laufenden

[1]) Drucks. Nr. 19, 9. Leg.-Per., V. Sess., 1897/98.

[2]) Drucks. Nr. 479 und 674, 10. Leg.-Per., I. Sess., 1898/1900.

Jahres gegen das Etatsoll bis zur Höhe des nach § 3, Absatz 2 der genannten Gesetze zur Herstellung des Gleichgewichtes im ordentlichen Etat erforderlichen Betrages.

Die Führung des Reichshaushaltes sollte hiernach soweit als möglich durch eigene Einnahmen erfolgen, freilich unter Rückgriff auf bereits verteilte Überschüsse des korrespondierenden Rechnungsjahres und Vorgriff auf vielleicht zu erwartende Mehreinnahmen. Die dadurch bewirkte Verkoppelung verschiedener Wirtschaftsjahre entsprach sowohl dem Sinne des Art. 70 der Reichsverfassung als den abgelehnten Gesetzentwürfen betreffend anderweite Ordnung des Finanzwesens vom Jahre 1893/95. Beide Maßnahmen, d. h. die Etatisierung nach der Spannungstheorie und die leges Lieber bezweckten eine dauernde Umgestaltung der Beziehungen zwischen Reichs- und Landesfinanzen; beide aber haben die von der Finanzverwaltung gewünschte Wirkung nicht erzielen können. Die Gründe dafür sind ebensosehr beim Bundesrat als beim Reichstage zu suchen. Letzterer wollte wie früher grundsätzlich nicht darauf verzichten, die Matrikularbeiträge ohne Rücksicht auf die Spannungstheorie nach der jeweiligen Finanzlage des Reiches zu bemessen. Die Einzelstaaten jedoch hofften immer noch auf Reinüberweisungen und Mehrüberweisungen über das Etatsoll, die sie sich durch Anerkennung der Spannungstheorie nicht für alle Zukunft nehmen lassen wollten. Sie erblickten in der durch jene Theorie gegebenen Maximalabgrenzung ihrer Beitragsleistung nur eine scheinbare Erleichterung ihrer Finanzgebarung. Und das nicht ganz mit Unrecht. Die Etatisierung nach der Spannungstheorie führte die Einzelstaaten aus der Periode der reinen Überweisungen in die Periode der ungedeckten Matrikularbeiträge; denn da die Staatenbeiträge im zweitfolgenden Rechnungsjahr nur unerhoben bleiben sollten, sofern und soweit sie das Etatsoll der Überweisungen übersteigen würden, blieben die Einzelstaaten bis zur Höhe des Etatsolls der Überweisungen unbedingt mit Matrikularbeiträgen belastet. Und dazu sollte ihnen dann auch noch das, was sie im zweiten vorhergehenden Etatjahr an Mehrüberweisungen empfangen hatten, nicht mehr sicher sein, sondern nur als Grundlage für die Aufbürdung entsprechend hoher Matrikularbeiträge dienen. Der auf solche Erwägungen sich gründende Widerstand der Einzelstaaten hat es nicht dazu kommen lassen, daß dem Reichstage eine Vorlage zur gesetzlichen Begrenzung der Matrikularbeiträge nach der Spannungstheorie gemacht wurde.

Die Bedeutung der leges Lieber liegt darin, daß sie das Prinzip der Franckensteinschen Klausel zum erstenmal durchbrochen haben. Mit der Kürzung der Überweisungen erkannte der Reichstag an, daß es unmöglich sei, die im § 8 des Zolltarifgesetzes vom 15. Juli 1879 und in den entsprechenden Vorschriften späterer Gesetze (§ 44 des Gesetzes betreffend Erhebung von Reichsstempelabgaben vom 1. Juli 1881, bzw. 29. Mai 1885 und § 39 betreffend die Besteuerung des Branntweins vom 24. Juni 1887) sich findende Beschränkung der Einnahmen des Reiches aufrecht zu erhalten. Von einer Schuldentilgung kann bei diesen Gesetzen nur sehr bedingt gesprochen werden. Denn die dem Reiche durch jene Gesetze vorbehaltenen Beträge wurden nur zur Herabsetzung des Anleihesolls benutzt. Dem gesamten in den Jahren 1896/97 bis 1899/1900 zur Schuldentilgung vorbehaltenen Betrage von 143 Millionen Mk.[1]) steht im gleichen Zeitraum ein Anleihesoll von 172 Millionen Mk. gegenüber. Von einer wirklichen Schuldentilgung kann somit nicht die Rede sein, höchstens von einer Anleiheminderung. Es waren Verrechnungen, die den Erfolg hatten, das Anwachsen der Reichsschuld zurückzuhalten. Von den Schuldentilgungen der leges Lieber gilt, was Miquel einmal mit Bezug auf ähnliche Verhältnisse in Preußen gesagt hat: sie bedeuten »eine Verbesserung der Vermögensbilanz« [2]).

Noch über einige andere finanzielle Maßnahmen ist an dieser Stelle zu berichten. Sie betreffen den Reichsinvalidenfonds. Bereits durch Gesetz vom 1. Juli 1899 hatte ein finanziell folgenschwerer Eingriff in den Reichsinvalidenfonds Platz gegriffen. Während bis dahin aus dem Kapitalstock stets nur so viel entnommen werden durfte, daß Belastung und Kapitaldeckung rechnungsmäßig im Einklang blieben, stellte dieses Gesetz ohne Rücksicht auf die dauernde Leistungsfähigkeit des Fonds das Kapital zur Verfügung, um im Falle und für die Dauer des Bedürfnisses den Hinterbliebenen oder den im Kriege gefallenen oder infolge des Krieges gestorbenen Militärpersonen neben den gesetzlichen Bezügen Zuschüsse gewähren zu können. Dieses Gesetz schließt die lange Kette der Invalidenfürsorgegesetzgebung, die eine steigende Belastung und schließlich Überlastung des Reichsinvalidenfonds herbeiführte.

Der mit einem Kapitalbetrag von 561 Millionen Mk. bedachte Fonds war, wie früher erwähnt, für die ihm nach dem Gesetz

[1]) S. unten Tabelle, S. 345.

[2]) Sten. Bericht des Abgeordnetenhauses, Etatrede der Session 1900, S. 30.

betreffend Pensionierung und Versorgung der Militärpersonen des Reichsheeres usw. vom 27. Juni 1871 übertragenen Verpflichtungen zu hoch bemessen gewesen. In der Rentenberechnung war zudem nur eine Verzinsung von 4% angenommen worden, während der Fonds sich tatsächlich im Durchschnitt mit 4½% verzinste. Im Hinblick darauf wurde der Fonds im ersten und zweiten Jahrzehnt seines Bestehens in erheblichem Maße zur Entlastung des Reichshaushaltes und entsprechend den Tendenzen der Überweisungspolitik auch zur finanziellen Erleichterung der Landeshaushalte benutzt. Für erstere sei verwiesen auf die Abänderungen des Militärpensionsgesetzes vom 4. April 1874, 21. April 1886 und 22. Mai 1893, sowie auf das Gesetz vom 11. Mai 1877, die sämtlich ehedem dem Reichshaushalt zufallende Pensionen oder Pensionserhöhungen dem Invalidenfonds aufbürdeten. Nach dem Gesetz vom 30. März 1879 waren weiter die Pensionen für ehemalige französische Militärpersonen, sowie die bisher aus dem Etat für die Verwaltung des Reichsheeres gedeckten Kosten der Invalideninstitute aus Mitteln des Reichsinvalidenfonds zu decken. Eine Entlastung der Einzelstaaten erfolgte durch das Gesetz vom 11. Mai 1877, insoweit es Pensionen und Unterstützungen für Angehörige der vormals schleswig-holsteinschen Armee und deren Witwen und Waisen auf den Invalidenfonds brachte. Durch Gesetz vom 17. Juni 1878 wurden weiterhin aus preußischen, sächsischen und oldenburgischen Landesfonds zu erfüllende Verpflichtungen dem Invalidenfonds übertragen. Ferner sind zu nennen wiederholte Belastungen zugunsten des Dispositionsfonds des Kaisers, sowie — im dritten Jahrzehnt des Bestehens des Invalidenfonds — mehrfache aus sozialpolitischen Gründen erfolgte Erweiterungen seiner Verpflichtungen: Gesetze vom 14. Januar 1894, 22. Mai 1895, 1. Juli 1899 und 31. Mai 1901. Besonders die beiden letztgenannten Gesetze bedeuten eine Überbürdung des Reichsinvalidenfonds. Alle Aufwendungen zur verstärkten Fürsorge für diejenigen Invaliden usw., deren Renten oder sonstige Bezüge dem Reichsinvalidenfonds bereits zur Last fielen, sollten danach künftig gleichfalls diesem Fonds entnommen werden. Die durch die angeführten Gesetze erfolgte Mehrbelastung seit 1870 beträgt wenigstens 60% derjenigen Ausgaben, für welche die Dotation seinerzeit bemessen wurde[1]). Der Bestand des Invalidenfonds schmolz infolgedessen rasch zusammen, während die ihm zugewiesenen Verpflichtungen wuchsen.

[1]) Bericht der Reichsschuldenkommission vom 13. März 1901, S. 34. Drucks. Nr. 231, 1900/01.

Es betrugen:

nach dem Stande vom	der Aktivbestand	der Kapitalwert der gegenüberstehenden Verbindlichkeiten, einschl. der Verwaltungskosten	Überschuß der Aktivmasse über die Passiva
	in Millionen Mark		
30. Juni 1888	480,9	383,8	97,2
30. „ 1891	463,1	346,1	117,0
30. „ 1894	442,9	359,4	83,5
30. „ 1897	409,6	340,4	69,2
30. „ 1900	367,7	385,4	— 17,6
30. „ 1903	280,6	593,5	— 312,8
30. „ 1906	157,5	388,6	— 231,1

Weitere dieser in dreijährigen Zwischenräumen aufgestellten Bilanzen liegen nicht vor. In dem Invalidenfonds erwuchs somit dem Reiche eine neue finanzielle Sorge. Wenige Jahre noch und der ordentliche Etat mußte — das war mit Sicherheit vorauszusehen — sich darauf einrichten, die noch jahrelang währenden Verpflichtungen des sich rasch erschöpfenden Fonds zu übernehmen. Seit 1904 begann deshalb die Reichsfinanzverwaltung mit Versuchen, den Invalidenfonds zu entlasten. In den Etat für 1904 wurden 11,5 Millionen Mk., in jenen für 1905 14 Millionen Mk. zur Bestreitung der durch das Gesetz vom 31. März 1901 bewilligten Veteranenbeihilfen eingestellt. Die weitere Entlastung erfolgte nach einem dem Reichstag im November 1905 unterbreiteten Gesetzentwurf[1]). Dieser schlug vor, nur noch die dem ursprünglichen Verwendungszweck entsprechenden Verbindlichkeiten dem Invalidenfonds zu belassen, alle übrigen jedoch auf den ordentlichen Etat zu übernehmen. Mit anderen Worten, der vom Reichstag unverändert angenommene Gesetzentwurf bezweckte eine Trennung der Invaliden- von der Veteranenfürsorge. Erstere sollte dem Invalidenfonds obliegen, letztere zu Lasten des ordentlichen Etats erfolgen.

Eine völlige Sanierung des Invalidenfonds war damit jedoch noch keineswegs erreicht. Die tatsächliche Entlastung geht aus der letzten Zeile der angeführten Tabelle hervor. Einem Kapitalbestand von 157,5 Millionen Mk. standen danach 1906 noch Verpflichtungen im Kapitalwert von 389 Millionen Mk. gegenüber. Immerhin war nach den von der Verwaltung des Reichsinvaliden-

[1]) Drucks. Nr. 12, 11. Leg.-Per., II. Sess., 1905/06.

fonds aufgestellten Bilanzen eine Hinausschiebung der sonst schon für 1910 in Aussicht stehenden Erschöpfung des Fonds um zwei Jahre unter gleichzeitiger Verringerung der dann eintretenden Belastung der ordentlichen Etats von 36 Millionen Mk. auf 26,9 Millionen Mk. erreicht worden. Beides war bei der damaligen Finanzlage von nicht zu unterschätzender Bedeutung. Die entsprechende Mehrbelastung der Gegenwart sollte durch die zu gleicher Zeit dem Reichstag unterbreitete Finanzreformvorlage von 1906 gedeckt werden.

Der innerhalb und außerhalb des Reichstags oft gemachte Vorschlag einer Auffüllung des Reichsinvalidenfonds durch Einführung einer Wehrsteuer unter Vorbehalt ihrer Erträge wurde von der Reichsfinanzverwaltung freilich nicht aufgegriffen.

Die Erwartung, daß infolge der Entlastung durch das Gesetz vom 9. Juni 1906 die Aufzehrung des Invalidenfonds nicht vor Mitte des Rechnungsjahres 1912 eintreten werde, sollte sich nicht erfüllen. Die am 1. Juli 1906 in Kraft tretenden, neuen Militärpensionsgesetze vom 31. Mai 1906 erhöhten seine Verpflichtungen derart, daß der Fonds in das Rechnungsjahr 1911 nur mit einem Restbestande an Kapital und Zinsen von 8,8 Millionen Mk. eintrat, während die ihm gesetzlich zur Last fallenden Ausgaben für 1911 auf 32,5 Millionen Mk. veranschlagt waren. Da bei seinem geringfügigen Bestande eine besondere Verwaltung nicht mehr erforderlich schien, wurde er mit dem 1. Oktober desselben Jahres aufgelöst. Schon mit Gesetz vom 1. Juni 1909 war seine Verwaltung dem Reichskanzler, bzw. dem Reichsschatzamt übertragen worden.

Insgesamt sind aus dem Invalidenfonds — seinem Kapitalbestand und Zinsen — für Kriegsteilnehmer und ihre Hinterbliebenen 1 212 698 700 Mk. aufgewandt worden[2]). Die nach seiner Aufzehrung dem ordentlichen Etat weiterhin zur Last fallenden Ausgaben sind — berechnet auf Grund der bisherigen, voraussichtlich 1920 erlöschenden gesetzlichen Verpflichtungen — auf rund 200 Millionen Mk. zu veranschlagen.

Heute, wo wir die Geschichte des Fonds kennen, ist es leicht, sein Urteil zu sprechen. Seit seiner Begründung ist uns der Friede erhalten geblieben, obwohl man ihn vielleicht gerade deshalb für die ihm anfänglich zugewiesenen Lasten zu ausgiebig

---

[1]) Berichte der Reichsschuldenkommission vom 3. März 1906, 15. Febr. 1907 usw.

[2]) Kapitalzuschüsse 563 938 900 Mk. (Bestand einschl. Kursgewinne) Zinsen 648 759 800 Mk.

dotiert hatte, weil man nicht zu hoffen wagte, daß dem so sein würde. Eine ernste Probe hat er also nicht einmal zu bestehen gehabt, und doch ward ihm das Schicksal, dem alle ähnlichen Fonds verfallen sind. Immer mehr ist er im Laufe der Zeit zur Deckung von Ausgaben, die seiner ursprünglichen Zweckbestimmung nicht entsprachen, herangezogen, sind ihm Lasten, die nur in losem Zusammenhang mit den ihm von Haus aus zugewiesenen Verpflichtungen standen, aufgebürdet worden, und je mehr die Reichsschuld wuchs, desto mehr erhielt er den Charakter einer »bloßen, zwecklosen Rechnungsinstanz«. Ja, schlimmer als das, der Reichstag hat der Versuchung nicht widerstehen können, ihn wiederholt mit populären Bewilligungen zu belasten, anstatt den Wählern auch die Rechnung zur Deckung der Kosten seiner Freigebigkeit zu präsentieren. So wurde auch hier eine versteckte Schuldenwirtschaft bevorzugt, an Stelle gebotener Beschränkung der Ausgaben oder Erschließung ordentlicher Einnahmequellen. Denn anders kann es nicht bezeichnet werden, wenn zur Bestreitung neuer ordentlicher Ausgaben ein Kapitalstock konsumiert wird.

Einunddreißigstes Kapitel.

Wirtschaftsführung und Finanzgebarung im Reiche von 1895 bis 1906.

Die Durchführung der Spannungstheorie ebenso wie der leges Lieber war von der Finanzlage abhängig. Das Schuldentilgungsgesetz vom 30. Mai 1900 konnte, da sich keine Mehrüberweisungen ergaben, bereits nicht mehr verwirklicht werden. Bis gegen Ende des Jahrhunderts aber war die Finanzlage des Reiches günstig, äußerlich zum Teil sogar glänzend. Schon während der Beratung der Posadowskyschen Reformvorlage zeigte sich die Wendung. Der Abschluß des Reichshaushaltsetats für 1893 ergab statt eines auf 1,5 Millionen geschätzten Überschusses einen solchen von 14 Millionen, und das Rechnungsergebnis für 1894 wies, wie schon erwähnt, 7,2 Millionen zugunsten des Reiches und 27,4 zugunsten der Einzelstaaten auf. Vom Rechnungsjahr 1895 an konnten wieder Reinüberweisungen verteilt werden.

Die Ergebnisse der Finanzwirtschaft des Reiches, insbesondere in ihrer Beziehung zu den Einzelstaaten innerhalb dieser Periode zeigt folgende Tabelle.

Es betrugen:

In den Jahren	Die Mehr- bzw. Minder-einnahmen des ordentl. Etats	davon aus reichs-eigenen Einnahmen (Über-schüsse zugunsten des Reiches)	davon aus Über-weisungs-einnahmen	Von den Mehrerträgnissen der Überweisungssteuern wurden den Einzel-staaten überwiesen	Von den Mehrerträgnissen der Überweisungssteuern wurden zur Schulden-tilgung vor-behalten	Ungedeckte Matrikularbeiträge (—) bzw. reine Überweisungen (+)
	in Millionen Mark					
	1	2	3	4	5	6
1894/95	34,5	7,2	27,4	27,4	—	— 2,6
1895/96	52,6	13,2	39,4	26,4	13,0	+ 17,4
1896/97	103,6	26,5	77,1	27,1	50,0	+ 15,2
1897/98	92,2	25,6	66,6	29,1	37,5	+ 13,2
1898/99	99,4	30,7	68,7	26,3	42,4	+ 12,7
1899/00	70,2	70,1	0,1	0,1	—	— 13,1
1900/01	45,3	51,8	— 6,5	— 6,5	11,7[1])	— 19,2
1901/02	— 31,4	— 16,2	— 15,2	— 15,2	—	— 15,2
1902/03	— 13,1	— 21,5	8,4	—	8,4[2])	— 24,4
1903/04	27,7	— 7,0	34,7	11,9	22,7[2])	— 23,8

Da die Bemühungen zur »reinlichen Scheidung« der Finanzen des Reiches von jenen der Gliedstaaten gescheitert waren, ging die Etatwirtschaft des Reiches immer noch teils auf eigene Rechnung, teils auf Rechnung der Gliedstaaten. Das erhellt gut aus vorstehender Aufstellung. Der Rechnungsüberschuß für 1894 floß hiernach zu vier Fünfteln in die Kassen der Einzelstaaten. Im folgenden Jahre wurde, dank der lex Lieber, der gesamte Überschuß für 1895 zwischen Reich und Gliedstaaten gleichmäßig geteilt. Die Jahre 1896, 1897 und 1898 weisen eine weitere Steigerung des Reichsanteils an den Überschüssen der Reichsfinanzwirtschaft auf. Dann trat ein Umschwung ein. Die Ziffernhöhe der folgenden Jahre bezeugt den erfolgreichen Widerstand der Einzelstaaten gegen Spannungstheorie und leges Lieber. Während für 1899 und 1900 die Überschüsse der reichseigenen Einnahmen über 70 und 50 Millionen Mk. betrugen, zeigten die Überweisungseinnahmen keinen Überschuß, für 1900 wiesen sie sogar einen Fehlbetrag auf. Das ist weder ein Zufall, noch liegt es in

[1]) Zur Verstärkung der Betriebsmittel der Reichskasse aus den Erträgen der Reichsstempelabgaben (Reichsges. vom 14. Juni 1900) vorbehalten.

[2]) Zur Schuldentilgung der durch Reichshaushalt für 1903 bewilligten Zuschußanleihe. Reichsges. vom 28. März 1903.

der natürlichen Entwicklung dieser Einnahmequellen begründet. Die Einzelstaaten hatten es vielmehr verstanden, die Sollüberweisungen im Etat so hoch anzusetzen, daß Mehrüberweisungen, die ihnen auf Grund einer lex Lieber ganz oder teilweise hätten entzogen werden können, nicht eintraten. Die weiterhin in Spalte 5 ausgewiesenen Beträge sind auf Grund von Sonderbestimmungen dem Reiche vorbehalten geblieben. Im Hinblick auf die für 1902 und 1903 ausgewiesenen Ziffern ist noch beachtenswert, daß die Einnahmewirtschaft des Reiches in eigener Rechnung mit Fehlbeträgen abschloß, während der für Rechnung der Gliedstaaten geführte Teil Überschüsse aufwies.

Die allgemeine Finanzentwicklung war somit in den neunziger Jahren nicht ungünstig. Nach einem vorübergehenden Sinken der Einnahmen, unter anderem infolge der Ermäßigung wichtiger Zölle, hoben sich die Einnahmen des Reiches in solchem Maße, daß sogar große Mehrausgaben des Militär- und Marineetats aus laufenden Einnahmen bestritten werden konnten. Die einzige bei Posadowskys Reformversuchen durchgesetzte Steuermehrung, die Erhöhung der Börsensteuer, deren Ertrag weit hinter den Erwartungen zurückblieb, war für die Gestaltung der Finanzlage von gar keiner Bedeutung, ebensowenig, wie bereits erwähnt, die 1895 eingeführte Brennsteuer, die zu den bereits bestehenden Branntweinsteuern noch hinzutrat. Ihr Ertrag diente zu Ausfuhr- und Vergällungsprämien. Das gleiche gilt von der Erhöhung der Verbrauchsabgabe von Zucker, durch Gesetz vom 27. Mai 1895, da sie, wie beabsichtigt, nur die Verdoppelung der Ausfuhrprämien von 1,25 Mk. auf 2,50 Mk. aufwog.

Ein wirtschaftlicher Aufschwung, wie ihn Deutschland in der vorangegangenen Epoche seiner Wirtschaftspolitik nicht erfahren hatte, nahm von den Caprivischen Handelsverträgen seinen Ausgang. Die Finanzen des Reiches wurden dadurch nicht nur in den Einnahmen günstig beeinflußt, sondern auch der Staatskredit erfuhr eine Verstärkung. Der Kurs der Reichsanleihe stieg. Die Aussicht auf Herabsetzung des Zinsfußes und damit Erleichterung der Zinsenlast eröffnete sich. Als Bayern im August 1896 1087 Millionen und Württemberg im Oktober desselben Jahres 315 Millionen 4proz. Staatsanleihen in $3^1/_2$proz. umwandelten, konnten Preußen und das Reich nicht zurückbleiben. Im November 1896 konvertierte Preußen 3600 Millionen und das Reich 450 Millionen. Die Ermäßigung des Zinsfußes von 4 auf $3^1/_2$% bedeutete für das Reich eine Verringerung seiner Jahreszinsen um 2,25 Millionen Mk.

Der naheliegende Gedanke, diese jährliche Ersparnis zur Bildung eines Tilgungsfonds zu verwenden, wurde leider nicht verwirklicht.

Besonders wenn man die Einnahmen verfolgt, war die allgemeine Finanzentwicklung erfreulich; zieht man auch die Ausgaben in Betracht, so bedeutet das Jahr 1898, obwohl die Hochkonjunktur des deutschen Wirtschaftslebens noch bis ungefähr Mitte des Jahres 1900 anhielt, den Abschluß der letzten günstigen Finanzperiode des Reiches. Der wirtschaftliche Aufschwung machte sich jetzt auf der Ausgabeseite des Reichshaushaltes bemerkbar. Die Preise für Löhne, Materialien usw. stiegen außerordentlich. Dazu kam die Belastung der folgenden Etats durch die Ausgaben für die Neubewaffnung der Artillerie und die Steigerung der Friedenspräsenz. 1898 wurde das erste, 1900 das zweite Flottengesetz genehmigt. Ferner erfuhr der Kolonialetat beträchtliche Erweiterungen. 1898 wurden im Etat für die Erwerbung Kiautschous 5,25 Millionen Mk. eingesetzt. Der Ankauf der Karolinen fällt in den gleichen Zeitraum. Innerhalb 4 Jahre, von 1897 bis 1901, wuchs die Zinsenlast der Reichsschuld von 72 auf 89 Millionen Mk.

Gleichzeitig geriet die wirtschaftliche Entwicklung ins Stocken. Das Unglück wollte es, daß zur selben Zeit, als Miquel den preußischen Staatshaushalt mit sicherer Hand leitete, die Reichsfinanzwirtschaft einem Schatzsekretär überantwortet war, der gegenüber den Steuerforderungen der die Flottenvorlagen bewilligenden Mehrheit erklärte, er wisse nicht, was er mit dem Gelde anfangen solle. Hohenlohe hatte 1897 bei Erledigung des Reichsschatzamtes leider vergeblich versucht, den badischen Finanzminister Buchenberger für die Leitung der Reichsfinanzwirtschaft zu gewinnen. Der treffliche Staatsmann und Wirtschaftspolitiker glaubte die Übernahme der schweren Aufgabe mit Rücksicht auf seine Gesundheit und Verpflichtungen gegen das engere Heimatland, sowie in der Befürchtung »eine maßvolle Politik der goldenen Mitte gegenüber agrarischen Extremen« im Reiche nicht durchführen zu können, ablehnen zu müssen[1]).

v. Thielmann, der an Posadowskys Stelle das Schatzamt übernahm, beurteilte die Finanzlage mit leichtherzigem Optimismus. Und die Folge war die Losung: Flottenvermehrung ohne Steuermehrung. In Wirklichkeit war die Finanzlage doch keineswegs so glänzend, als es nach dem Rechnungsabschluß für 1898 den

[1]) von Jagemann, Ein badischer Staatsmann als deutscher Wirtschaftspolitiker, Deutsche Revue, 1904, II.

Anschein hatte. Der Überschuß zugunsten des Reiches von etwas über 30 Millionen Mk. war nicht viel mehr als der aus dem Rechnungsjahr 1896 auf das Etatjahr 1898 vorgetragene Überschuß von beinahe 27 Millionen Mk. Und von einer wirklichen Schuldentilgung war, wie früher dargelegt, trotz der vorbehaltenen 42,4 Millionen Mk. auch in diesem Jahre nicht die Rede. Sie dienten nur dazu, das Anleihesoll von 55,63 Millionen Mk. auf 13,23 Millionen Mk. herabzusetzen. Dennoch wurde 1898 die Flottenvorlage eingebracht, ohne daß seitens der Regierung für die entstehenden Mehrausgaben irgendwelche Deckung in Aussicht genommen worden war. Die Verhandlungen über die Vorlage bedürfen auch im Rahmen einer Darstellung der Reichsfinanzpolitik einer etwas näheren Erörterung.

Wie das Heer seit der Gründung des Reiches eine gesetzliche Grundlage in Friedenspräsenzgesetzen gefunden hatte, zuletzt noch in dem Gesetz über die Friedenspräsenz vom 3. August 1893, so sollte auch der Marine in der Festlegung eines Sollbestandes durch ein Flottengesetz ein sichereres Fundament als es bisher durch Denkschriften geschehen war, gegeben werden. Zu diesem Zwecke ging dem Reichstage im Herbst 1897 der Entwurf eines Gesetzes betreffend die deutsche Flotte zu[1]. Schon im Frühjahr 1897 war der Kommission für den Reichshaushaltsetat eine Nachweisung über den bisherigen Flottenaufwand, verbunden mit gewissen Folgerungen für den weiteren Flottenausbau, zugegangen. Danach waren in den 8 Jahren 1881/89 110 Millionen Mk., im Durchschnitt jährlich 14 Millionen Mk. für die einmaligen Ausgaben der Marine aufgewandt worden, in den folgenden 8 Jahren 251 oder durchschnittlich 31,5 Millionen Mk. Die neue Flottenvorlage sah folgende voraussichtliche Steigerung des Marineetats vor:

	1897 bewilligt	1898 gefordert	1899	1900	1901	1902	1903	1904
			geschätzt					
Schiffbau einschl. Artillerie u. Torpedoarmierung	49,1	51,4	55,5	64,6	64,3	62,4	58,5	53,6
Sonstige einmalige Ausgaben	9,0	7,7	8,7	8,7	8,7	8,7	8,7	8,7
Fortdauernde Ausgaben . . .	59,4	62,6	67,4	71,4	75,4	79,4	83,4	87,4
Marine-Etat	117,5	121,7	131,6	144,7	148,4	150,5	150,6	149,7

Der Gesamtaufwand für Neubauten wurde bis 1904 auf 410,3

[1]) Drucks. Nr. 4, 9. Leg.-Per., V. Sess., 1897/98.

Millionen, die dann noch ausstehenden Raten auf 72,5 Millionen, das Gesamterfordernis mithin auf 483 Millionen Mk. geschätzt[1]).

In Parlament, Presse und Parteien entspann sich zunächst der Kampf um die budgetrechtliche Bedeutung der Flottenvorlage. Die in den 70er Jahren um das Heeresseptenat ausgefochtenen Kämpfe wiederholten sich. Das Flottengesetz sollte festlegen: den Sollbestand der Flotte in den Hauptschiffsklassen, die Beschaffungsfrist, die Art der Ergänzung des Bestandes, die Indiensthaltungen, soweit sie auf organisatorischer Grundlage beruhen, und endlich die Grundsätze für die Bemessung des Mannschaftsbestandes.

Laband verteidigte die Regierungsvorlage mit der Begründung, daß das Ausgabebewilligungsrecht des Reichstages in nicht höherem Grade als bei irgend einer anderen auf gesetzlicher Grundlage stehenden Verwaltung, insbesondere nicht mehr als beim Militäretat beschränkt werde. Der Vergleich mit dem Heeresseptenat war jedoch nicht richtig. Es bestand vielmehr ein wesentlicher Unterschied zwischen Militär- und Marineetat. In ersterem lag der Schwerpunkt vor allem in den fortlaufenden Ausgaben, bei letzterem hingegen in den einmaligen. Die Flotte wurde in ihrem Sollbestande durch Ersatzbauten erhalten, die das Extraordinarium belasteten, während die Militärvorlagen bisher stets nur das Ordinarium gebunden hatten. Diese finanzpolitisch allerdings falsche Etatisierung des Marinebedarfs war budgetrechtlich von Bedeutung; denn gerade in den einmaligen Ausgaben liegt das Bewilligungsrecht, während es sich bei dem fortlaufenden Aufwand meist um gesetzlich festgelegte Ausgaben handelt. Wenn weiterhin zur Rechtfertigung einer siebenjährigen Bindung des Marineetats hervorgehoben wurde, daß bereits rund 90 % des Reichsetats festgelegt seien, so war auch das ein Grund, der eher gegen als für weitere Bindungen sprach. Ebenso verfehlt war schließlich der Hinweis, daß die Bindung des Gesetzes ebenso auf die Regierung wie auf den Reichstag Anwendung finde. Natürlich war es aber auch falsch, in dem Flottengesetzentwurf eine Verletzung des verfassungsmäßigen Budgetrechts des Reichstages zu erblicken. Der Art. 71 der Reichsverfassung war seinerzeit unter ausdrücklichem Hinweis auf die Marineausgaben in die Verfassung des Norddeutschen Bundes aufgenommen und stillschweigend in die Verfassung des Deutschen Reiches übernommen worden[2]).

---

[1]) Nähere Einzelheiten im Bericht Liebers, Reichstagssitzung vom 18. März 1897, 9. Leg.-Per., IV. Sess., S. 5140 ff.

[2]) Vergl. die Ausführungen Liebers in der Budgetkommission vom 26. Februar 1898.

Der Streit um das Budgetrecht des Reichstages nahm zwar viel Zeit in Anspruch, für das Zustandekommen der Flottenvorlage aber war nicht er, sondern die glückliche Lösung der Deckungsfrage entscheidend. Nach Ansicht der verbündeten Regierungen sollte das Flottengesetz ausgeführt werden können, »ohne daß neue Steuern oder eine einmalige große Anleihe erforderlich« seien[1]).

Der Schatzsekretär v. Thielmann begründete seine Behauptung, daß die mit der Flottenvorlage verbundenen »Geldanforderungen sich harmonisch in den Rahmen des Etats hineinfügen, ohne daß irgend welche neuen Deckungsmittel dafür erforderlich wären«, mit dem Hinweis auf die Schuldentilgung von rund 50 und 40 Millionen in den Jahren 1896 und 1897, sowie auf die bisher in das Extraordinarium, für 1898 jedoch mit 42 Millionen in die laufenden Einnahmen gestellten Ausgaben für Artilleriematerial. Die ersten bescheidenen Versuche also, zu einer wirklichen Reichsfinanzreform, die einmal nicht in Steuermehrungen und Lastenaufbürdungen bestand, der erste Schritt zu einer gesunden Finanzgebarung, sie mußten schleunigst widerrufen werden, um der Volksvertretung die Zustimmung zur Flottenvorlage leicht zu machen. Man weiß nicht, war es naiver Optimismus oder leichtfertige Schönfärberei, die die Erinnerung an die Finanzsorgen des Reiches, die einen großen Teil der Kraft der Regierung und des Reichstags seit mindestens zwei Jahrzehnten in Anspruch genommen hatten, gänzlich ausgelöscht zu haben schienen. Zwar warnten der vorsichtige Lieber und der in finanzpolitischen Dingen nicht unerfahrene Müller-Fulda, die Gunst der Finanzlage nicht zu überschätzen, aber der Schatzsekretär beharrte bei seiner Meinung. Er erklärte die gegenwärtige Finanzlage nicht nur für sehr günstig, sondern zeichnete auch, das Wachsen der Steuerkraft und den Wegfall großer Ausgaben schildernd, ein rosiges Bild der Zukunft. Es sei volle Deckung, meinte er, auf Jahre hinaus vorhanden, und er könne deshalb keine neuen Steuern vorschlagen[2]). Er fand jedoch mit seinem Optimismus nur bei der Rechten Beifall. v. Kardorff nahm die Schilderung der günstigen Finanzlage sogar zum Anlaß, es zu beklagen, daß man in Deutschland so wenig Anleihen habe; das dränge viele Gelder ins Ausland. Er befürwortete deshalb Übernahme der neuen Marineausgaben schlechtweg auf Anleihen[3]).

[1]) Reichsanzeiger vom 27. November 1897, 2. Ausgabe.

[2]) 24. Sitzung der Budgetkommission vom 26. Februar 1898.

[3]) Ebenda.

Demgegenüber war es dem Zentrum zu danken, von dem die Entscheidung über die Flottenvorlage überhaupt abhing, daß die Deckungsfrage energisch — freilich schließlich auch ohne jeden praktischen Erfolg — in den Vordergrund gerückt wurde. Durch die Wahl von 1893 war das Zentrum die ausschlaggebende Partei geworden. Lieber hatte nach dem Tode Windthorsts die Führung. Er stand der Flottenvorlage nicht unfreundlich gegenüber, hatte aber mit Schwierigkeiten seitens des linken Flügels seiner Partei zu kämpfen. Mit Rücksicht darauf sprach er sich schon in der ersten Lesung gegen »neue indirekte Steuern, Reichsfinanzreform im Miquelschen Sinne« aus.

> »Mit der Vermehrung der indirekten Steuern«, sagte er, »ist bei dem Zentrum kein Geschäft mehr zu machen«.
> »Das hat nicht nur Windthorst, das hat auch Freiherr v. Huene im Namen des Zentrums ausgesprochen: lasciate ogni speranza!«[1]).

Er erklärte sich gleichzeitig für

> »eine direkte Reichseinnahmequelle, aus welcher namentlich diejenigen für diese Zwecke beteiligt sein sollen, denen die Flotte in erster Linie zugute kommt«.

In der Folge beantragte dann Lieber in der Budgetkommission, die aus dem Gesetzentwurf entstehenden Kosten, soweit sie demnächst die in den Motiven mitgeteilten Voranschläge überschreiten würden, durch Einkommensteuerzuschläge aufzubringen. In denjenigen Bundesstaaten, welche eine allgemeine Einkommensteuer erheben, sollte der Betrag des Jahreseinkommens von über 10000 Mk. mit 25 Pfg., über 50000 Mk. mit 50 Pfg. für 100 Mk. usw. besteuert werden, bis zur Erreichung desjenigen Betrages, welcher andernfalles von den beteiligten Bundesstaaten im Wege der Matrikularbeiträge erhoben werden müßte. Wo eine allgemeine Einkommensteuer nicht bestehe, sei der Ausfall durch Matrikularbeiträge schlechthin zu decken. Zu diesem Antrag erklärte der Schatzsekretär, daß die Reichsverfassung keine Vorschrift enthalte, auf Grund deren die Einzelstaaten hinsichtlich des Weges, auf welchem sie die Matrikularumlagen aufzubringen haben, gebunden werden könnten. Die Bundesstaaten wären jedoch damit einverstanden, daß, wenn etwaige, die vorliegende Forderung übersteigende Mehrausgaben durch Matrikularbeiträge gedeckt werden müßten, bei deren Aufbringung darauf Bedacht genommen

---

[1]) Reichstagssitzung vom 7. Dezember 1897, 9. Leg.-Per., V. Sess., 1897/98, S. 89.

werde, daß sie durch Auflagen auf die stärkeren Schultern beschafft würden.

Begreiflicherweise verstand die Regierung sich nur sehr ungern zu diesem Zugeständnis, aber sie befand sich in einer Zwangslage. Das Zentrum war bewilligungsbereit und damit die Annahme der Flottenvorlage gesichert. Eine Ablehnung nur gewisser finanzpolitischer Kautelen halber hätten die Wähler nicht verstanden. Damit war es jedoch noch nicht genug. Es sind vielmehr dem Flottengesetz noch zwei Finanzklauseln einverleibt worden. Die erste stand in Zusammenhang mit der durch die Herabsetzung der Beschaffungsfrist vom Reichstag herbeigeführten Umwandlung des Septenats in ein Sextenat. Sie bestimmte:

> »§ 7. Während der nächsten sechs Rechnungsjahre (1898 bis 1903) ist der Reichstag nicht verpflichtet, für sämtliche einmalige Ausgaben des Marineetats mehr als 408 900 000 Mk., und zwar für Schiffsneubauten und Armierung mehr als 356 700 000 Mk. und für die sonstigen einmaligen Ausgaben mehr als 52 200 000 Mk., sowie für die fortdauernden Ausgaben des Marineetats mehr als die durchschnittliche Steigerung von 4 900 000 Mk. jährlich bereit zu stellen.«

Die zweite Bindung, derzufolge der den Betrag von 117,5 Millionen Mk. jährlich übersteigende Marinebedarf nicht durch Erhöhung oder Vermehrung der den Massenverbrauch belastenden indirekten Steuern gedeckt werden durfte, war aus einem Antrag Bennigsen in Verbindung mit einem Unterantrag Lieber hervorgegangen. Auch der Aufnahme dieser, der Einheit der Finanzwirtschaft völlig widersprechenden Bindung der Finanzgewalt mußten die verbündeten Regierungen zustimmen. Als den Massenverbrauch belastende indirekte Steuern im Sinne dieser Klausel bezeichnete der Reichsschatzsekretär auf Anfrage Bier, Branntwein, Salz, Tabak und Zucker. Nachdem v. Kardorff sich vorsichtigerweise noch hatte versichern lassen, daß unter den Begriff der indirekten Reichssteuern nicht die Zölle fielen, und Lieber, um seinem wahltaktischen Manöver die breiteste Wirkung zu geben, die Erklärung des Staatssekretärs herausgefordert hatte, daß unter einer, den Massenverbrauch belastenden indirekten Reichssteuer auch eine Reichsweinsteuer zu verstehen sein würde, erhielt die sogenannte Deckungsklausel § 8 des Flottengesetzes folgende Fassung:

> »Soweit die Summe der fortdauernden und einmaligen

Ausgaben der Marineverwaltung in einem Etatjahr den Betrag von 117 525 494 Mk. übersteigt und die dem Reiche zufließenden eigenen Einnahmen zur Deckung des Mehrbedarfs nicht ausreichen, darf der Mehrbetrag nicht durch Erhöhung oder Vermehrung der indirekten, den Massenverbrauch belastenden Reichssteuern gedeckt werden.«

Bundesrat und Reichstag stimmten dem zu, und in letzterem, wo kurz vorher noch so viel über die angebliche »Knebelung« des Budgetrechts geredet worden war, fand sich niemand, der gegen diese weitgehende und finanzpolitisch höchst verwerfliche Bindung des Bewilligungsrechtes ernstlich Opposition machte.

Mit dieser Klausel fielen die sonst noch in der Kommission gemachten Deckungsvorschläge unter den Tisch. Sie betrafen u. a. eine besondere Interessentenbesteuerung (Handel, Schifffahrt, Deutsche im Auslande), sowie eine Belastung der über 300 000 Mk. hinausgehenden Vermögen (Müller-Fulda). Richter schlug eine allgemeine Reichsbesteuerung der Vermögen über 100 000 Mk. vor, und Bebel trat für eine progressive Reichseinkommensteuer für alle Einkommen über 6000 Mk. ein[1]). Da keiner von diesen Anträgen eine Mehrheit fand, blieb der Regierung die Notwendigkeit, dazu Stellung nehmen zu müssen, erspart. Das Flottengesetz wurde, wie schon erwähnt, nicht als Septenat, sondern als Sextenat ohne Erschließung neuer Einnahmequellen verabschiedet. Der Sollbestand der deutschen Flotte beziffere sich nach dem Gesetz vom 10. April 1898 auf 27 Linienschiffe, einschließlich 8 Küstenpanzerschiffe, 12 große und 30 kleine Kreuzer, insgesamt 69 Schiffe.

Was der Reichstag bei der Verabschiedung der Marinevorlage befürchtet hatte, trat schon nach anderthalb Jahren ein. Es reichten zur Ausführung des Bauprogramms auf der einen Seite weder die im Flottengesetz vorgesehenen Summen, noch waren auf der anderen im Reichshaushalt Mittel zur Deckung der großen Anforderungen vorhanden. Die Verabschiedung des Etats für 1900, die noch angesichts der Preise der Hochkonjunktur erfolgte, wies infolge Verteuerung der Baukosten von durchschnittlich 20% bereits erhebliche Mehrforderungen auf, als nach dem Flottengesetz von 1898 vorgesehen waren. Es entstand die Frage, ob man die Baufrist verlängern solle oder ob die Mehrkosten auf die letzten drei Jahre des Sextenats zu verteilen seien. Als Antwort hierauf

[1]) Zu vergl. Protokolle und Drucksachen der Budgetkommission über die Beratung des Flottengesetzentwurfes vom 24. Februar bis 17. März 1898.

erklärte die Regierung bei der Etatberatung, daß eine Novelle zum Flottengesetz sich in Vorbereitung befinde, die auf eine wesentliche Erhöhung des Sollbestandes der Flotte abziele.

Nach der bald darauf eingebrachten Flottenvorlage sollte das bisherige Bautempo noch über den Rest des Sextenats hinaus in erheblichem Umfange beibehalten bleiben. Auch die neue Vorlage war, wie es bei Heeres- und Marineforderungen immer der Fall gewesen ist, von laxen Finanzgrundsätzen begleitet. Schon bei der Ankündigung erklärte der Reichskanzler:

> »Die verbündeten Regierungen gehen von der Annahme aus, daß den bei der Finanzierung des Etats im allgemeinen festgehaltenen Grundsätzen entsprechend die zur Erreichung des erhöhten Sollbestandes bestimmten Schiffe aus Anleihemitteln bezahlt werden«[1]).

Und in der Begründung der Novelle hieß es:

> »Die bisherige Entwicklung der Reichsfinanzen läßt erwarten, daß sich eine jährliche Steigerung der Beanspruchung der ordentlichen Einnahmen für Marinezwecke in der vorstehend berechneten Höhe ohne neue Steuern decken lassen wird.«

Die Regierung schien es völlig vergessen zu haben, daß sie 1893/94 noch eine Steuermehrung von rund 100 Millionen für notwendig erklärt hatte. Die Volksvertretung hingegen war wiederum finanzpolitisch gewissenhafter als die Regierung. Lieber erklärte für seine Partei, daß es am besten wäre, so rasch sich aufbrauchende Bedürfnisse wie Kriegsschiffe gar nicht aus Anleihen zu nehmen, sondern aus den laufenden Einnahmen zu bestreiten. Anleihen nehme man für Dinge, von denen man vernünftigerweise glaube, daß sie den Nachkommen noch zugute kommen würden, von unseren Kriegsschiffen aber lehre die Erfahrung, daß, wer irgend von guter Gesundheit, ihre Ersatzfälligkeit recht gut selbst erleben könne. Diese Motivierung war nun freilich nicht ganz zutreffend. Sie hätte nur für eine starke Tilgung ins Feld geführt werden können, nicht aber gegen die Deckung durch Anleihe überhaupt. Richtig war dagegen die von ihm und allen parlamentarischen Führern, besonders auch von Richter, mit Nachdruck vertretene Auffassung, daß die Finanzlage des Reiches überhaupt keine glänzende sei, der Kredit des Reiches ohnehin schon zu stark angespannt und aus der

---

[1]) Reichstagsitzung vom 11. Dezember 1899, S. 3292.

früheren Überschußwirtschaft eine nachhaltige Defizitwirtschaft geworden sei.

Der Reichstag vertrat somit in seiner Mehrheit einen viel einsichtigeren Standpunkt als die Regierung, die, gedrängt von Flottenschwärmern, vielleicht glaubte, die von Steuerprojekten unbeschwerte Vorlage leichter durch die Strudel der parteipolitischen Strömungen bringen zu können. Bisher war es, da Ersatz- und Neubauten vielfach durcheinanderliefen, Brauch gewesen, jährlich 5 % des Wertes der Flotte aus laufenden Mitteln für Bauten insgemein und den Rest der Bauquote aus Anleihen zu bestreiten. Jetzt aber sollte eine kräftige Erhöhung der Bauquote stattfinden, und es erschien der Volksvertretung nicht mit Unrecht fraglich, wieweit es richtig sei, die bisherigen Deckungsgrundsätze beizubehalten. Finanzpolitisch falsch war jedenfalls die Behauptung der Regierung und übereifriger Flottenfreunde, daß Neubauten grundsätzlich aus Anleihemitteln, Erhaltung und Ersatz der Flotte hingegen aus laufenden Einnahmen zu bestreiten seien. Soweit die Ausdehnung und Vergrößerung irgendeines Verwaltungszweiges nichts weiter darstellt als eine Erweiterung im Rahmen des natürlichen Wachstums, gehört der Aufwand hierfür in das Ordinarium; höchstens kann aus anderweitigen finanzpolitischen Gründen eine Deckung durch Anleihe mit starker Tilgungsquote zugestanden werden. Um eine solche, dem natürlichen Wachstum entsprechende Erweiterung handelte es sich im vorliegenden Falle. Denn ebenso wie 1898 wurde die Erweiterung der Flotte, deren Sollbestand von 69 auf 90 Schiffe erhöht werden sollte, mit dem Hinweis auf die Steigerung der deutschen Seeinteressen gerechtfertigt. Das Wachstum der Bevölkerung, die Vermehrung der deutschen Kapitalanlagen im Auslande, die Entwicklung unserer Kolonien, die Ausdehnung der deutschen Reedereien, die zunehmende Bedeutung unserer Hochseefischerei usw., alles das, was als Gründe für die Flottenvermehrung angeführt wurde, aber sind Tatsachen, die eine Vergrößerung der Flotte als natürliches Wachstum, entsprechend der Entfaltung der deutschen Volkswirtschaft, erscheinen lassen.

Die Entscheidung über das Schicksal der Flottenverstärkung lag wieder beim Zentrum. Am 29. März 1900 erklärte diese Partei in der Budgetkommission, ihre Haltung zur Flottenvorlage davon abhängig zu machen, daß die verbündeten Regierungen der Kommission für den Reichshaushalt nach ihrem Wiederzusammentritt eine für die Mehrheit annehmbare Steuervorlage machen würden.

Bis dahin waren mit Rücksicht auf den § 8 des Flottengesetzes von 1898 bereits verschiedene unbedeutende Abgaben vorgeschlagen worden. So insbesondere eine Änderung des Reichsstempelgesetzes mit Einführung des Seekonossementstempels, um die Seeinteressenten zur Kostendeckung der Flottenvorlage heranzuziehen. Der Gedanke war nicht gerade glücklich, da eine solche Abgabe nur geeignet schien, Schiffsladungen nach ausländischen, mit den deutschen Häfen konkurrierenden Plätzen zu leiten. Noch unglücklicher war der Vorschlag, eine Passagegebühr von 5, 2 und 1 % für Überseefahrkarten 1. bis 3. Klasse einzuführen. Eine solche Abgabe besteht in den Vereinigten Staaten[1]), wo passage tickets bei Fahrten von Häfen der Union nach dem Auslande einer Steuer unterworfen sind; aber diese Abgabe, die die geographische Lage der Vereinigten Staaten gestattet, ist auf die deutsche Schiffahrt nicht anwendbar. — Auch die schon oft gewünschte Besteuerung des Saccharins kam wieder zur Erörterung, da gerade damals eine Eingabe des Vereins der deutschen Zuckerindustriellen, die künstlichen Süßstoffe unter den Apothekenzwang zu stellen, forderte. Die Reichsfinanzverwaltung sprach sich gleichfalls für ein Verbot des freien Verkehrs mit künstlichen Süßmitteln aus, da eine Saccharinsteuer zu schwierige und kostspielige Kontrollmaßnahmen verlange.

Der Abgeordnete Gröber stellte dann weiterhin den Antrag, im Flottengesetz die Bestimmung aufzunehmen, daß im Bedarfsfalle die

> »Einführung einer ergänzenden, den Massenverbrauch nicht belastenden Reichssteuer, deren Höhe für die einzelne Finanzperiode nach Bedarf festgesetzt wird«,

in Aussicht genommen werde. Hier wurde also die alte liberale Forderung nach einer beweglichen direkten Reichssteuer vom Zentrum aufgenommen. Doch ging diese Partei nur zögernd weiter. Die Antragsteller ließen sich nicht einmal dazu herbei, zu erklären, an welche Steuern denn eigentlich gedacht sei. Doch geht aus den Protokollen hervor, daß wenigstens Gröber zunächst eine quotisierbare Vermögenssteuer im Auge hatte. Dann schlug er mit Rücksicht darauf, daß Einkommen- und Vermögenssteuern den Einzelstaaten vorbehalten bleiben müssen, eine degressive, auch die Deszendenten belastende Erbschaftssteuer nach dem Vorbilde

---

[1]) Gesetz vom 13. Juni 1898. — Act to provide ways and means to meet war expenditures etc. — (Bull. de statist. et de lég. comp. 1898 II, S. 106.)

Englands, Elsaß-Lothringens und Hamburgs vor[1]). Und ein anderer Abgeordneter seiner Partei bemerkte dazu,

> »die Erbschaftssteuer wirke psychologisch am günstigsten, man zahle sie in der Regel nur zweimal im Leben und habe sich nicht jährlich einzuschätzen[2]).«

Jedenfalls muß es als ein Verdienst des Reichstags hingestellt werden, daß er sich ernstlich um die Deckungsfrage bemühte. Allerdings benutzte die bewilligende Mehrheit die Gelegenheit auch, um allerhand Fragen in die Verhandlungen hineinzuziehen, die nur in einem sehr losen Zusammenhang mit der Flottenvorlage standen. Bezeichnend dafür sind unter den 14 Fragen, die die Budgetkommission nach den Vorschlägen des Abgeordneten Müller-Fulda der Regierung vorlegte, die folgenden:

> Frage 13. In welcher Weise gedenken die verbündeten Regierungen den Nachteilen zu begegnen, welche aus der Verstärkung der Flotte für die Landwirtschaft zu befürchten sind?
>
> Frage 14. Sind die verbündeten Regierungen geneigt, im Interesse der Landwirtschaft:
>
> 1. eine Maximalpräsenzziffer, für Heer und Flotte zusammen berechnet, zu gewährleisten, welche die Zahl der für beide Zwecke auszuhebenden Mannschaften auf ein erträgliches Maß beschränkt?
> 2. für eine angemessene Erhöhung der Schutzzölle auf landwirtschaftliche Erzeugnisse bei den bevorstehenden Handelsverträgen energisch einzutreten?

Diesen Wünschen entsprechend, gab die Regierung ihre Absicht, die ungünstige Lage der Landwirtschaft bei der Zolltarifrevision und den neuen Handelsverträgen zu berücksichtigen, zu erkennen. Doch das genügte nicht. Zentrum und Rechte forderten eine bindende Erklärung. Daraufhin gab v. Thielmann im Namen der verbündeten Regierungen in der Kommission die folgende Erklärung ab[3]):

> »Die verbündeten Regierungen sind zur nachdrücklichen Wahrung der Interessen der deutschen Landwirtschaft hinsichtlich des Schutzes ihrer Erzeugnisse bei der Ausgestaltung des in Vorbereitung befindlichen Zolltarifs, sowie beim Abschluß neuer Handelsverträge entschlossen. Über die einzelnen

---

[1]) 76. Sitzung der Budgetkommission vom 29. März 1900.

[2]) Ebenda.

[3]) 80. Sitzung der Budgetkommission vom 1. Mai 1900.

Maßnahmen, die zu diesem Zwecke zu ergreifen sind, insbesondere über die Höhe der für die landwirtschaftlichen Erzeugnisse einzustellenden Zollsätze wird naturgemäß erst nach Beendigung der Vorarbeiten für die Aufstellung des Tarifs eine Entschließung getroffen werden können.«

Aber selbst diese Erklärung wurde noch bemängelt, weil hinsichtlich der Beseitigung der Leutenot nichts gesagt sei[1]) (Müller-Fulda). Nur den Handelsverträgen war es zu danken, daß die Losung der Mehrheit: keine Getreidezölle, keine Flotte, nicht sofort Verwirklichung fand[2]). Wurde doch mehrfach darauf hingewiesen, daß eine Erhöhung der Getreidezölle nur auf 5 Mk. etwa 60 Millionen Mk. Mehreinnahmen, also genügend Mittel zur Deckung der Flottenvorlage geben werde. Es hat den Anschein, als ob überhaupt der Gedanke an die baldige Erhöhung der Getreidezölle die finanzpolitische Tätigkeit der Kommission lähmte. Die Neigung, in den Getreidezöllen die künftige Deckung des Marinebedarfs zu erblicken, ließ sie bei ihren Deckungsvorschlägen mehr deren Wirkung nach außen als den eigentlichen Zweck im Auge behalten.

Schließlich wurde nach langwierigen Verhandlungen die Deckung der Kosten in der schon in anderem Zusammenhang erwähnten Weise gefunden, nämlich durch Erhöhung des Stempels auf Wertpapiere und Lotterielose, Einführung eines Stempels auf Kuxe, Schiffskonossements, sowie Erhöhung des Zolles auf Schaumwein, Branntwein, Likör, Bier und Schwefeläther[3]).

Bei Erörterung der Deckungsvorschläge war auch eine Beseitigung der Überweisungsklausel im § 45 des Stempelgesetzes erwogen worden. Dafür sprach das territorial sehr ungleichmäßige Aufkommen der Stempeleinnahmen[4]). Im Durchschnitt der beiden vorhergegangenen Jahre 1898 und 1899 entfielen im Reiche auf je Hundert seiner Bevölkerung an Stempeleinnahmen nach Abzug der Erhebungs- und Verwaltungskosten 103,38 Mk.; daran war z. B. Bayern nur mit einem Kopfbetrag von 36,97 Mk. beteiligt. Dennoch erhielt es den angeführten Reichsdurchschnittsbetrag auf den Kopf seiner Bevölkerung zugewiesen. Die Beseitigung dieses Zustandes scheiterte denn auch daran, daß eine Reihe von Bundesstaaten an der bisherigen Verteilung interessiert war. Durch

---

1) Ebenda.

2) 77. Sitzung der Budgetkommission vom 25. April 1900.

3) Vergl. oben S. 302.

4) S. oben S. 286.

die Erweiterung des Stempelgesetzes wurde die Ungleichmäßigkeit in Aufkommen und Verteilung der Stempeleinnahmen noch vermehrt. Denn auch auf die neuen Stempelsteuern fand die Überweisungsklausel mit einer kleinen Einschränkung Anwendung. Da die im Wege der Matrikularbeiträge wieder hereinzuholenden Mehreinnahmen aus der Abänderung des Reichsstempelgesetzes nur zum Zweck der Deckung der Mehrausgaben infolge der Flottenverstärkung bewilligt waren, nahm der Reichstag in das Gesetz die Bestimmung auf, daß jenes Mehr, das sich durch das Inkrafttreten des Gesetzes noch während des Rechnungsjahres 1900 ergeben würde, nicht den Einzelstaaten überwiesen, sondern dem Reiche zur Verstärkung des Betriebsfonds vorbehalten bleibe.

Hatte der Reichstag bei Finanzreformversuchen der Regierung auch oft versagt, im Falle der Flottenvorlage von 1900 kann man ihm die Anerkennung nicht vorenthalten, daß er aus freien Stücken, ja im Gegensatz zur Regierung, mit der Ausgabebewilligung auch die Einahmebewilligung auf sich nahm. Wenn letztere im einzelnen unzulänglich gefunden wird, so muß man sich neben der agrarpolitischen Strömung des Widerstandes der Regierung erinnern. Der Schatzsekretär v. Thielmann bestritt immer wieder in neuen Wendungen die Deckungsnotwendigkeit und erklärte geradezu, er sei in Verlegenheit, was er mit den überschüssigen Mitteln anfangen solle[1]).

Auch bei Bemessung und Verteilung der Ausgaben mußte der Reichstag die Grundsätze gesunder Finanzpolitik gegen die Finanzverwaltung verteidigen. Der Anleihebedarf, der von der Regierung für die Vermehrung der Schlachtflotte und Auslandsflotte auf 779,8 Millionen Mk. angesetzt worden war, wurde nach den Beschlüssen des Reichstags auf 428,9 Millionen Mk. herabgemindert. Die Kosten der Armierung wurden von der Volksvertretung ganz, anstatt wie bisher zu zwei Dritteln und vom Schiffsbauwert 6% (gegen früher 5%) auf das Ordinarium übernommen. Die Mehreinnahmen aus den bewilligten Abänderungen des Stempelgesetzes uud des Zolltarifs wurden auf mehr als 50 Millionen Mk. geschätzt, welche in Verbindung mit der natürlichen Einnahmesteigerung — sollten sich die Voranschläge als zutreffend erweisen — vorerst eine Inanspruchnahme von Anleihemitteln für die Marineverwaltung überhaupt nicht nötig machten. Freilich der Wählertribut mußte in § 6 des Flottengesetzes vom

---

[1]) 80. Sitzung der Budgetkommission vom 1. Mai 1900.

14. Juni 1900 ebenso wie seinerzeit in dem § 8 des Gesetzes von 1898 wiederum entrichtet werden. Soweit der Mehrbedarf der Marine von 1901 ab den Mehrertrag der Reichsstempelabgaben über den Betrag von 53 708 000 Mk. übersteigen und der Fehlbetrag in den sonstigen Einnahmen des Reiches keine Deckung finden würde, sollte er nicht durch Vermehrung der indirekten, den Massenverbrauch belastenden Reichsabgaben aufgebracht werden. Diese Bestimmung sollte sich nicht, wie schon 1898 ausdrücklich festgestellt worden war, auf die steigenden Zinsen für Marineanleihen, Marinepensionen und die Ausgaben infolge von Schiffsverlusten beziehen.

Im Gegensatz zu dem nunmehr aufgehobenen Flottengesetz von 1898 war die Festlegung einer Beschaffungsfrist zur Erreichung des neuen Sollbestandes gesetzlich nicht ausgesprochen worden. Es sollte von der künftigen Gestaltung der Finanzlage und der Zustimmung des Reichstages, sowie von der Leistungsfähigkeit der deutschen Werften abhängig gemacht werden, ob der erhöhte Bestand nicht schon vor dem Jahre 1917, das für die Bedarfsberechnung als Endjahr angenommen worden war, erreicht werden sollte. Zunächst waren künftig vorgesehen an jährlichen Aufwendungen für die Marine durchschnittlich 256,2 Millionen Mk. Das waren zwar 22,9 Millionen Mk. weniger, als die Regierungsvorlage gefordert hatte, aber immerhin noch 87,6 Millionen Mk. mehr als im Jahre 1900 benötigt wurden. Auf die einzelnen Jahre wurden die Ausgaben so verteilt, daß eine allmähliche Steigerung stattfinden sollte. Für 1901 wurden die Gesamtausgaben mit 219,3 Millionen Mk. gegen 168,6 für 1900 veranschlagt. Bis 1917 sollte dann eine allmähliche Steigerung auf 266,5 Millionen Mk. eintreten. Auf den außerordentlichen Etat sollten bis dahin rund 670 Millionen Mk. zu Lasten der Anleihe verausgabt werden.

Das Flottengesetz vom 14. Juni 1900 legte den Sollbestand der deutschen Flotte auf 38 Linienschiffe, 14 große und 38 kleine Kreuzer, zusammen 90 Schiffe fest. Die in dem Gesetzentwurf geforderten 6 großen und 7 kleinen Auslandskreuzer waren als nicht dringlich vom Reichstage gestrichen worden. Ein Jahr später zeigten freilich die Ereignisse in China, daß der Reichstag sie über kurz oder lang im Interesse des deutsch-ostasiatischen Handels und des Schutzgebietes Kiautschou wohl werde bewilligen müssen.

Eine Erweiterung erfuhr das Flottengesetz vom Jahre 1900 — um das hier vorweg zu nehmen — durch die Novellen vom

5. Juni 1906 und 6. April 1908[1]). Mit ersterer kam die Regierung auf die 1900 abgelehnten Auslandskreuzer zurück. Sie forderte aber gleichzeitig aus dringenden strategischen und politischen Gründen, wie die Thronrede sagte, eine wesentliche Erhöhung des Gefechtwertes, sowohl der Linienschiffe als der Panzerkreuzer, eine Vermehrung der Torpedoflotte und die Beschaffung von Unterseebooten. Der Mehrbedarf im Ordinarium stieg dadurch anschlagmäßig und abgesehen von Zinsen und Pensionen bis 1917 um weitere 60 Millionen Mk. Auf Anleihe sollten von 1906 bis 1917 rund 850 Millionen Mk. übernommen werden.

Die im Herbst 1907 eingebrachte Novelle bezweckte die Herabsetzung der Lebensdauer der Linienschiffe und Kreuzer von 25 auf 20 Jahre. Dadurch wurden in der Bauperiode 1908 bis 1917 drei Linienschiffe mehr ersatzpflichtig als bisher. Auch diese Vorlage wurde wie die vorgenannte, im wesentlichen nach dem Regierungsvorschlag angenommen. Gleichzeitig faßte der Reichstag die Resolution, daß neben den vollen Kosten der Armierung auch ein der Herabsetzung der Lebensdauer entsprechend höherer Prozentsatz des Wertes auf den ordentlichen Etat übernommen werde.

Bekanntlich hatte der Schatzsekretär anläßlich der Flottenvorlage von 1900 sich nicht genug tun können, in Budgetkommission und Reichstag immer wieder auf die günstige Entwicklung der Reichsfinanzen hinzuweisen. Und doch sollten die Rechnungsabschlüsse desselben Jahres noch eine Enttäuschung bringen. Der Reichshaushalt für 1900 schloß mit einem Fehlbetrage von 1,9 Millionen Mk. ab, der von den Überschüssen der beiden Vorjahre erheblich abstach. Oberflächlich betrachtet, konnte dieses Rechnungsergebnis, das die Defizitabschlüsse eines Jahrfünftes einleitete, immer noch als günstig betrachtet werden. Die Mehreinnahmen betrugen 7,3, die Mehrausgaben 9,2 Millionen Mk. Die Zuckersteuer hatte allein einen Mehrertrag von 21 Millionen Mk., die Reichsbank von 11 Millionen Mk. gebracht. Einzelne Mehrausgaben konnten ungezwungen aus vorübergehenden Erfordernissen erklärt werden, so die Entschädigungen an die Inhaber und Bediensteten der früheren Privatposten mit 7,4 Millionen Mk., ferner 6 Millionen für Herstellung und Erweiterung bestehender Fernsprechanlagen, sowie die Kosten der Steigerung des Personalbedarfs infolge Aufhebung der Privatposten. Ganz aber vermochten diese Ausgaben die Mindereinnahmen der Post- und

[1]) Drucks. Nr. 7, 11. Leg.-Per., II. Sess., 1905/06 u. Nr. 474, 12. Leg.-Per., I. Sess., 1907/08.

Telegraphenverwaltung doch nicht zu erklären, vielmehr hatte die Herabsetzung der Gebühren keine den Ausfall deckende Verkehrssteigerung hervorgerufen. Daneben wiesen gerade diejenigen Einnahmequellen, auf deren Entwicklung man mit Sicherheit gerechnet hatte, einen Rückgang auf. Der Ertrag der Zölle und der Tabaksteuer war trotz der Zollerhöhungen um 7,5 Millionen Mk. hinter dem Voranschlage zurückgeblieben, und ähnlich stand es mit den neuen Steuern.

Nun verschlimmerte sich die Reichsfinanzlage von Jahr zu Jahr. Der Reichshaushaltsetat für 1901 zeigte schon in seinen vorsichtigen Ansätzen, mehr aber noch in seinem Abschlusse, daß der Aufwärtsbewegung im deutschen Wirtschaftsleben wieder einmal der Stillstand, diesem der Rückgang gefolgt war. Die Unsicherheit über die künftige Handelspolitik trug zur Verschärfung der Krise bei. Regierung und Reichstag jedoch verzögerten gerade unter Hinweis auf Zolltarifreform und Handelsverträge, deren Zustandekommen und deren Wirkungen zuerst abgewartet werden müßten, die Inangriffnahme einer Reichsfinanzreform. Die Einnahmen blieben weit hinter den Erwartungen zurück, während die Ausgaben selbst und die Etatüberschreitungen erheblich wuchsen. Die Rechnung für 1901 (das Jahr der großen Bankbrüche) schloß mit einem sich aus 21 Millionen Mk. Mindereinnahmen und 27,4 Millionen Mk. Mehrausgaben zusammensetzenden Fehlbetrag von 48,4 Millionen Mk. ab. In dieses Jahr fällt der wirtschaftliche Tiefstand. Die Ebbe im Wirtschaftsleben hatte, wie immer, auch eine Ebbe in der Reichskasse zufolge. Am deutlichsten spiegelt sich das Bild der Wirtschaftslage in den Einnahmen der Betriebsverwaltungen. Der Überschuß der Reichseisenbahnen war geringer als im Durchschnitt der vorangegangenen fünf Jahre. Daneben erforderten gerade die ungünstigen wirtschaftlichen Verhältnisse steigende Aufwendungen für soziale Zwecke. Für das Jahr 1901 betrugen die Mehrausgaben aus dem Reichsinvalidenfonds auf Grund der Gesetze vom 31. Mai 1901 und 15. März 1902 14,7 Millionen Mk. Die Belastung des Reiches durch die auf Grund des Alters- und Invaliditätsversicherungsgesetzes zu zahlenden Renten betrug:

1891/92	6 036 444 Mk.	1900	30 765 435 Mk.
1894/95	13 898 725 „	1901	33 871 977 „
1897/98	21 798 639 „	1902	37 850 361 „

Der Etatentwurf für 1902 schloß mit einem verfassungsmäßig durch Matrikularbeiträge zu deckenden Fehlbetrag von

58,9 Millionen Mk. Überschüsse der Vorjahre waren nicht mehr vorhanden, vielmehr blieb aus dem Jahre 1900 ein Fehlbetrag von 1,9 Millionen Mk. zu decken. Von der Regierung wurde es als eine politische Notwendigkeit bezeichnet, den Betrag der von den Einzelstaaten zu leistenden ungedeckten Matrikularbeiträge nicht höher als auf 24 Millionen Mk. festzusetzen.

> »Ungedeckte Matrikularbeiträge in Höhe von 24 Millionen Mk. stellen sich als das Äußerste der Leistungsfähigkeit der Einzelstaaten dar«[1]).

Zur Deckung der restlichen 35 Mill. Mk. war im Haushaltungsvoranschlag eine Zuschußanleihe eingestellt worden. Die Übertragung einzelner ordentlicher Ausgaben in gleicher Höhe auf das Extraordinarium hatte die Reichsfinanzverwaltung im Interesse der Aufrechterhaltung einer gesunden Finanzierung künftiger Etats nach Überwindung der nur als vorübergehend anzusehenden Notlage abgelehnt. Sie wollte wenigstens äußerlich an den 1901 aufgestellten Finanzgrundsätzen[2]) festhalten und dadurch zugleich umso eindringlicher die Notwendigkeit einer Finanzreform dem Reichstag vor Augen stellen. Diesem gelang es, den Etat durch Abstriche von den Ausgaben und höhere Ansätze für die Einnahmen noch einmal ohne Zuschußanleihe zu bilanzieren.

Um so schlimmer sah der nächstjährige Etat aus. Der Entwurf wies rund 119 Millionen Mk. durch das Etatsoll der Überweisungssteuern nicht gedeckter Matrikularbeiträge auf. Den Einzelstaaten war die Übernahme einer Matrikularforderung in dieser bisher unerreichten Höhe ganz unmöglich. Das Gleichgewicht des Reichshaushalts wurde deshalb im Etatentwurf wiederum durch eine Zuschußanleihe, diesmal in Höhe von 95 Millionen Mk., hergestellt. Um die Zustimmung des Reichstages zu dieser außergewöhnlichen Maßnahme zu erlangen, erklärten sich die Einzelstaaten bereit, auf die sich etwa gegen das Etatsoll ergebenden Mehrerträge der Überweisungssteuern zu verzichten. Diese sollten zur Deckung der Zuschußanleihe verwandt werden. Die Reichsfinanzverwaltung versuchte außerdem, die nur aus der großen Notlage zu erklärende Finanzgebarung mit dem Hinweis auf die Anleiheminderung aus den Überweisungssteuern in den Jahren 1895/96 zu entschuldigen.

Obwohl der Bundesrat durch Erhöhung der Einnahmen, durch Übertragung von ordentlichen Ausgaben auf Anleihe und

---

[1]) Denkschrift zum Reichshaushaltsetat für 1902.

[2]) Vergl. unten S. 395.

durch Abstriche bei den ordentlichen Ausgaben den Betrag der Matrikularbeiträge, für den das Etatsoll der Überweisungen keine Deckung bot, bereits von 135 Millionen Mk. auf 119 Millionen Mk. herabgesetzt hatte, war zu erwarten, daß der Reichstag versuchen würde, sich in der gleichen Richtung zu betätigen. Das geschah auch. Von den Ausgaben im ordentlichen Etat wurden 8 Millionen Mk. gestrichen und die Einnahmen der Zuckersteuer um 15 Millionen Mk. erhöht. Diese Steuer war nach dem Beitritt Deutschlands zur Brüsseler Zuckerkonvention von 20 Mk. auf 14 Mk. für 100 kg ermäßigt worden. Die Verbrauchssteigerung trat jedoch nicht sofort in dem Umfange ein, den der Reichstag gemäß seiner Erhöhung der Einnahmeschätzung anzunehmen schien. Die vorgesehene Zuschußanleihe wurde vom Reichstag von 95 auf 72 Millionen Mk. ermäßigt. Ferner wurden die Ausgaben auf Anleihe, in der Hauptsache durch Streichungen, um 17 Millionen Mk. herabgesetzt und der in Höhe von 20 Millionen Mk. noch offen stehende Chinakredit auf den Anleihebedarf des Jahres 1903 übertragen. Durch diese drei Absetzungen (23 + 17 + 20) ermäßigte dieser sich von 219 auf 159 Millionen Mk. Das vorgelegte Schuldentilgungsgesetz wurde dahin abgeändert, daß zur Tilgung der Zuschußanleihe auch schon die Mehrerträge der Überweisungssteuern aus dem Rechnungsjahr 1902 (neben jenen für 1903) zurückzubehalten seien[1]).

In der Folge wurde die Wirtschaftsführung immer schwieriger. Bei der Aufstellung des Etats für 1904 mußte der inzwischen vorliegende Abschluß des Rechnungsjahres 1902 mit einem Fehlbetrage von 30,7 Millionen Mk. Berücksichtigung finden. Da man die Deckung der ordentlichen Ausgaben durch außerordentliche Mittel als öffentliches Zugeständnis der finanziellen Schwäche des Reiches weiterhin vermeiden wollte, wurde auf eine Zuschußanleihe verzichtet und statt dessen den Einzelstaaten 40 Millionen Mk. ungedeckter Matrikularbeiträge aufgebürdet, von welchen ihnen jedoch — bis zum Abschluß der Jahresrechnung — 16,4 Millionen Mk. gestundet wurden. Der Rechnungsabschluß ergab dann nur einen Zuschußbedarf von 8,6 Millionen Mk., die vorläufig weiter gestundet wurden. Denn zwischen Bundesrat und Reichstag bestand Einverständnis darüber, daß die Matrikularzahlungen der Einzelstaaten, die vielfach noch in größerer Finanzverlegenheit waren als das Reich, 40 Pfg. für den Kopf der Bevölkerung nicht übersteigen dürften.

[1]) Vergl. Tabelle oben S. 345.

Ähnlich war die Finanzgebarung im Etatjahr 1905. Von 79 Millionen Mk. ungedeckter Matrikularbeiträge wurden 54 Millionen Mk. gestundet. Der Rechnungsabschluß dieses Etatjahres, vor dessen Ablauf die Handelsverträge in Kraft traten, brachte eine Überraschung. Infolge großer Voreinfuhren, sowie der Beseitigung der Zollkredite ergab sich ein in dieser Höhe nicht erwarteter Mehrertrag der Zolleinnahmen von 89,56 Millionen Mk. Dazu kamen noch — ein Zeichen der beginnenden Aufwärtsbewegung im Wirtschaftsleben — Mehreinnahmen aus der Börsensteuer und den Wechselstempelabgaben, die den Einzelstaaten nach § 2 des Gesetzes vom 14. Mai 1904 auf die für 1905 erhobenen und durch Überweisungen nicht gedeckten Matrikularbeiträge erstattet wurden. Ebenso wurden aus dem Mehrertrage der Zölle die nach § 4 des Etatgesetzes vom 1. April 1905 für 1905 gestundeten Matrikularbeiträge und der Stundungsrest von 1904, zusammen 71,6 Millionen Mk., gedeckt[1]). Die Rechnung zwischen Reich und Gliedstaaten stellte sich somit durch einen glücklichen Zufall noch einmal glatt. Eine dauernde Erleichterung der Finanzlage war jedoch damit nicht verbunden; im Gegenteil, es mußte damit gerechnet werden, daß den starken Voreinfuhren eine Verringerung der Einfuhr im nächsten Jahre mit der entsprechenden Wirkung auf die Zolleinnahmen folgen werde. Zudem hatten im Rechnungsjahre 1905 einige Einnahmequellen noch ganz erhebliche Ausfälle aufgewiesen. Dazu traten weitere Ausgabesteigerungen. Das neue, mit dem 1. April in Kraft tretende Friedenspräsenzgesetz — Quinquennat — sah eine während seiner Geltung allmählich auf 11,8 Millionen Mk. ansteigende Vermehrung der dauernden, neben 62,1 Millionen Mk. einmaligen Ausgaben vor. Die gleichzeitige endgültige Festlegung der zweijährigen Dienstzeit erforderte zur Bestreitung der sogenannten Ausgleichsmaßregeln, die infolge der gesteigerten Belastung des Ausbildungspersonals notwendig wurden, eine allmähliche Vermehrung der dauernden Ausgaben um 19,3 Millionen Mk.

Seit 1900 zeigte auch der außerordentliche Etat eine steigende, geradezu Besorgnis erregende Belastung. Das Anleihebedürfnis betrug:

1894	120,3 Mill. Mk.	1897	81,7 Mill. Mk.
1895	43,4 „ „	1898	55,6 „ „
1896	26,7 „ „	1899	104,3 „ „

---

[1]) S. Tabelle Matrikularbeiträge, S. 523.

1900	233,2 Mill. Mk.	1904	256,6 Mill. Mk.
1901	203,5 „ „	1905	263,1 „ „
1902	113,2 „ „	1906	277,2 „ „
1903	164,5 „ „		

Die damit verbundene Steigerung der Zinslast wurde noch verschärft durch die infolge der Stundung der Matrikularbeiträge notwendige Erhöhung des Schatzanweisungskredits. An Schatzanweisungen sind begeben worden:

Im Jahre	Gesamtbetrag	Diskontaufwand	Wirkliche durchschnittliche Umlaufszeit
	in Millionen Mark		Tage
1894	—	—	—
1895	8,0	0,014	14
1896	—	—	—
1897	61,0	0,156	20
1898	84,0	0,250	22
1899	33,0	0,092	14
1900	429,0	2,312	40
1901	263,0	1,652	53
1902	707,0	4,131	58
1903	426,0	2,138	45
1904	900,0	9,375	94
1905	848,0	7,711	69
1906	902,0	11,426	80

Angesichts dieser Finanzlage konnte die unbedingte Notwendigkeit der sofortigen Inangriffnahme einer durchgreifenden Reichsfinanzreform von keiner Seite mehr bestritten werden. Mit der Beratung des Reichshaushaltsetats für 1906, der ungedeckte Matrikularbeiträge in Höhe von 180 Millionen Mk. aufweist, begannen die großen Versuche zur Reform der Reichsfinanzen, die heute noch nicht als abgeschlossen gelten können.

Zweiunddreißigstes Kapitel.

Die Finanzlage der Einzelstaaten in der Zeit von 1895 bis 1906.

Mit der Übernahme des preußischen Finanzministeriums durch Miquel ist eine Wendung in der preußischen Finanzpolitik festzustellen, die, kurz gesagt, darauf hinausging, jene früher erwähnte innere Umgestaltung, die die preußische Etatwirtschaft in dem vorangegangenen Jahrzehnt erfahren hatte, auf ein mit der Auf-

rechterhaltung des dauernden Gleichgewichtes des Staatshaushaltes verträgliches Maß zurückzuführen. Mittel hierzu sollte die Vermehrung jener Einnahmen sein, die nicht in dem Maße, wie die Erträge der Betriebsverwaltungen — Eisenbahn, Bergwerke usw. — dem Wechsel der wirtschaftlichen Konjunktur unterworfen sind, sowie die Beseitigung des Einflusses der schwankenden Überschüsse und unvorherzusehenden Anforderungen auf den ordentlichen Etat. Mit anderen Worten: es wurde die Unabhängigkeit der ordentlichen Wirtschaftsführung von den Schwankungen der Eisenbahnüberschüsse und wechselnden Ansprüchen des Reiches im Wege einer Reform der direkten Steuern erstrebt.

Seit Beginn der achtziger Jahre hatten Matrikularbeiträge und Überweisungen das Gleichgewicht des preußischen Staatshaushaltes nicht minder als die Finanzgebarung der übrigen Gliedstaaten gestört. Preußen hatte deshalb, wie dargelegt, den Anstoß gegeben, daß — Hand in Hand mit seiner Umgestaltung der direkten Steuern — im Reiche die Miquel-Posadowskyschen Reformversuche unternommen wurden. Miquel verschmähte es hierbei ebensowenig wie seinerzeit Bismarck, die preußische Finanzpolitik in den Dienst der Reichssteuerreform zu stellen. Der Voranschlag des preußischen Etats für 1894/95 wies einen Fehlbetrag von 70,2 Millionen Mk. — 12 Millionen Mk. mehr als im Vorjahr — auf. Als Ursache wurde die Einwirkung der Reichsfinanzen auf den preußischen Etat mit deutlicher Absichtlichkeit hingestellt. Miquels Darlegungen verfehlten denn auch in der Budgetkommission des preußischen Abgeordnetenhauses ihren Eindruck nicht. Sie schlug nämlich dem Plenum die Erklärung vor:

> »Die dauernde Ordnung der Staatsfinanzen verlangt, daß eine feste Abgrenzung der Beiträge Preußens für die Bedürfnisse des Reiches erfolgt, und daß letzteres nicht allein für die Aufbringung der für seine Aufgaben notwendigen Mittel aus den ihm verfassungsmäßig zustehenden Quellen, sondern auch für Überweisungen an die Einzelstaaten in einer die Matrikularumlagen übersteigenden Höhe Sorge trägt.«

Das Haus schloß sich dieser Erklärung an.

Die Beschlüsse der Landtage, nicht nur des preußischen, machten jedoch den Reichstag nicht bewilligungslustiger. Das finanzielle Verhältnis der Gliedstaaten zum Reiche erfuhr keine Änderung. Die Einzelstaaten mußten selbst Hand anlegen, um ihrer Finanzwirtschaft jene festeren Grundlagen zu geben, die sie

entsprechend den Beschlüssen der Coburger Konferenz durch Änderung des Finanzwesens des Reiches zu erhalten gehofft hatten. Das ging begreiflicherweise nicht von heute auf morgen. Nur Preußen, das seine Steuerreform schon vor einigen Jahren begonnen hatte, brachte sie bald mit glänzendem finanziellem Erfolg zum Abschluß. Gleichzeitig führte der weitblickende Miquel unter ausdrücklichem Hinweis darauf, daß im Reiche keine Schulden getilgt würden, und deshalb eine Verminderung der öffentlichen Schulden in den Einzelstaaten um so notwendiger sei, die seit von der Heydt in Preußen verlassene gesetzliche obligatorische Schuldentilgung wieder ein. Auch bemühte er sich im Hinblick auf die Schwankungen in den Staatseinnahmen und den Reichsüberweisungen einen Ausgleichsfonds zu begründen[1]. Die Bildung eines solchen, das Finanzgleichgewicht des ganzen Etats sichernden Fonds wurde vom Abgeordnetenhause abgelehnt; doch gelang durch Gesetz vom 3. Mai 1903 die Begründung eines Ausgleichsfonds für die Eisenbahnverwaltung. Die damit verbundene Entlastung des Etats begünstigte in der Folge naturgemäß auch die Stetigkeit der gesamten Wirtschaftsführung.

Die übrigen Staaten mußten sich, soweit ihre Finanzlage es erforderte, mit kleineren Maßnahmen, vielfach bloßen Steuererhöhungen begnügen. In Bayern wies der Haushaltungsvoranschlag der XXII. Finanzperiode 1895/96 infolge der durch die Heeresverstärkung notwendig gewordenen Erhöhung der Matrikularbeiträge ein Defizit von 5 Millionen Mk. auf, zu dessen vorläufiger Deckung gemäß § 7 des Finanzgesetzes vom 11. Juni 1894 die Überschüsse früherer Finanzperioden zu verwenden waren. Die Abgeordnetenkammer sprach sich gleichzeitig für eine allgemeine progressive Einkommensteuer nebst Vermögenssteuer als Ergänzungssteuer aus. Gemäß Beschluß vom 22. Mai 1894 wurde die Staatsregierung ersucht, die Frage der Einführung einer allgemeinen Einkommensteuer zu prüfen und gegebenenfalls eine entsprechende Vorlage dem Landtag zu machen. Es kam jedoch, schon infolge der ablehnenden Haltung der Kammer der Reichsräte, nur zu einer Abänderung der bestehenden partiellen Einkommensteuer, sowie der Kapitalrentensteuer und der Gewerbesteuer[2].

---

[1]) Vergl. Gesetzentwurf betr. Tilgung von Staatsschulden und Bildung eines Ausgleichsfonds. Drucks. des preußischen Abgeordnetenhauses 1896/97, 18. Leg.-Per., IV. Sess., Nr. 7.

[2]) Vorlage vom 29. September 1897, in Kraft getreten durch Gesetz vom 9. Juni 1899.

Die ungünstige Gestaltung des finanziellen Verhältnisses zwischen Reich und Gliedstaaten hatte für Baden zur Folge, daß es einschließlich seiner Ausgleichszahlung wegen Nichtbeteiligung an der Brausteuer in den Jahren 1893 und 1894 je rund 2 Millionen Mk. an das Reich entrichten mußte. Infolgedessen mußte 1894 die im Jahre 1892 erfolgte Ermäßigung des Einkommensteuersatzes von 2,50 Mk. auf 2,00 Mk. unter gleichzeitiger Verstärkung der Staffelung der Steuersätze rückgängig gemacht werden.

Bei der Einbringung des Staatsvoranschlages für die Jahre 1896 und 1897 wurde unter Hinweis auf die gescheiterte Reichsfinanzreform beantragt, in den Etat künftig nur denjenigen an das Reich zu leistenden Betrag einzusetzen, der als Ausgleich für das Biersteuersonderrecht zu entrichten sei. Die nach Abzug der Überweisungen zu zahlenden reinen Matrikularbeiträge hingegen sollten jeweils Deckung im Wege eines Zuschlags zur Einkommensteuer finden, sofern nicht die ungedeckten Matrikularbeiträge so niedrig sein würden, daß sie aus den laufenden Mitteln oder aus den den veranschlagten Sollbetrag des Vorjahres übersteigenden Überweisungen gedeckt werden könnten[1]).

In Hessen mußten die ungedeckten Matrikularbeiträge der Jahre 1893/94 und 1894/95 nachträglich aus außerordentlichen Mitteln bestritten werden. Die im Oktober 1892 eingebrachte Novelle zur Einkommensteuer, die die Bekenntnispflicht und eine Steigerung der Steuersätze von 2,56 auf 3,2 % einführte, fand, als sie nach zweimaliger Ablehnung zum dritten Male mit der Begründung, daß eine Verbesserung in den finanziellen Beziehungen zum Reiche nicht zu erwarten sei, vorgelegt wurde, im Juni 1895 Annahme.

Die Gestaltung der Finanzen des Königreichs Sachsen nach der Ablehnung der Miquel-Posadowskyschen Reformvorlage wurde schon gezeigt[2]). Hier möge noch erwähnt werden, daß die Beendigung der Reform der Einkommensteuer im Jahre 1894 (Novelle vom 10. März 1894) ausgesprochenermaßen zu dem Zwecke erfolgte, die auf Grund von Reichsüberschüssen gewährten Dotationen, sowie die Steuerentlastungen der unteren Klassen auch fernerhin nach dem Rückgang der Überweisungen bestehen zu lassen. Freilich zwang gleichzeitig die Finanzlage zu einer Verschlechterung der Finanzgebarung. Seit 1894/95 mußten die regelmäßig wiederkehrenden Ausgaben für Bauten zu unproduktiven Zwecken, sowie eine Anzahl einmaliger Ausgaben für nichtproduktive Zwecke,

---

[1]) Vergl. Sitzung der 2. Kammer vom 19. Nov. 1895.

[2]) S. oben S. 273.

die bisher stets im ordentlichen Etat Deckung gefunden hatten, auf Anleihe verwiesen werden. Aus den gleichen Gründen wurde die Tilgung der 245 Millionen Mk. betragenden Rentenanleihe vom Jahre 1876, die in den vorhergehenden Finanzperioden 1 % betragen hatte, auf ½ % herabgesetzt. Die Wünsche nach einer Reform der sächsischen Finanzen im Wege der Neuordnung der finanziellen Beziehungen zum Reiche waren infolgedessen lebhafter und dringlicher denn je[1]).

Auch in den kleineren Staaten waren die finanziellen Verlegenheiten, die aus der Versagung der Reichshilfe wenigstens vorübergehend entstanden, nicht geringer als in den großen. Der Etat der allgemeinen Landes-Rezeptur-Kasse des Großherzogtums Mecklenburg-Schwerin für das Etatjahr 1895/96 brachte unter Hinweis auf den Ausfall an Reichsüberschüssen eine Erhöhung des »ediktmäßigen Betrages der Kontribution« von $^{10}/_{10}$ auf $^{12}/_{10}$ des Einheitsbetrages.

Ähnliche Steuererhöhungen in Sachsen-Altenburg fanden schon Erwähnung (S. 280).

In Sachsen-Weimar wurden 1895 die Erbschaftssteuersätze für entfernte Verwandte und Nichtverwandte erhöht, und in Braunschweig mußte für die Finanzperiode 1894/96 die bisherige Ermäßigung der Grund- und Gewerbesteuer auf eine Monatsrate beschränkt werden[2]).

Der Etat für die Finanzperiode 1894/96 des Fürstentums Schwarzburg-Rudolstadt sah Steuerzuschläge bis zu 30 % vor, deren Notwendigkeit gemäß ministerieller Erklärung »allein in der Verschiebung des finanziellen Verhältnisses der Einzelstaaten zum Reiche« begründet war.

Der Lübecker Senat schlug nach dem Scheitern der Reichsfinanzreform die Erhöhung der Erbschafts- und der Einkommensteuer vor. Letztere fand Annahme. Und in Hamburg, dessen Budgets für 1894 ein Defizit von 6,7, für 1895 von 6,5 Millionen Mk. aufwiesen, wurde ein Zuschlag zur Einkommensteuer, sowie die Erhöhung und Ausdehnung der Erbschaftssteuer und die Einführung der kaufmännischen Firmensteuer notwendig.

Es ist begreiflich, daß die Einzelstaaten in dieser Zeit finanzieller Not wenig Neigung zeigten, die Spannungstheorie anzuerkennen. Sie hatten über den Betrag der Mehrüberweisungen, welcher ihnen gegen das Etatsoll aus den Zöllen, der Tabaksteuer und der Brannt-

---

[1]) Vergl. Sitzung vom 19. November 1895. Sächsische Kammer der Abgeordneten.

[2]) Landtagsabschied von 1895, Art. 2 und von 1896, Art. 3.

weinverbrauchsabgabe für das Rechnungsjahr 1894/95 zugeflossen war, bereits in ihrer Mehrzahl verfügt. Denn bei der Schwierigkeit der Etatbilanzierung infolge des Rückganges, bzw. völligen Aufhörens der Reinüberweisungen war in verschiedenen Landeshaushalten zu außerordentlichen Deckungsmitteln für ordentliche Ausgaben gegriffen worden und die Mehrüberweisungen waren benutzt worden, die dieserhalb aufgenommenen schwebenden Schulden zu decken oder die in Anspruch genommenen Vermögensbestände zu ersetzen.

Erst der wirtschaftliche Aufschwung, der von Mitte der neunziger Jahre ab die finanziellen Beziehungen des Reiches zu seinen Gliedern verbesserte, und der sich entsprechend dem Charakter der wichtigeren einzelstaatlichen Einnahmequellen noch mehr in den Landeskassen als im Reichshaushalt bemerkbar machte, ließ die Einzelstaaten sich vorübergehend mit der Spannungstheorie befreunden. Wie immer in Zeiten wirtschaftlichen Aufschwungs standen in den meisten Staaten die Erträge der Eisenbahnen mit starken Überschüssen im Vordergrund.

Der preußische Staatshaushalt wies in den im folgenden immer in Rede stehenden Jahren der Hochkonjunktur eine beispiellose Zunahme der Einnahmen auf. Der vierjährigen Defizitperiode 1891/95 folgte bei gleichzeitiger ungewöhnlicher Steigerung der einmaligen, etatmäßigen, außerordentlichen Ausgaben von 1895/96 bis 1900 eine Periode glänzender Überschüsse.

Es betrugen:

	die etatmäßigen außerordentlichen Ausgaben in Millionen Mk.	die Überschüsse in Millionen Mk.
1895/96	58,9	60,2
1896/97	72,9	95,4
1897/98	85,6	99,3
1898/99	105,9	84,4
1899	110,0	87,7
1900	156,2	71,4

In den süddeutschen Staaten waren die Ergebnisse der Finanzverwaltung nicht minder günstig als in Preußen. In Bayern ergaben sich Überschüsse von 17,8 Millionen Mk. im Jahre 1895, 29,2 Millionen für 1896, 33,5 für 1897, 31,0 für 1898, 21,3 für 1899 und 16,8 Millionen Mk. für 1900. Gleichzeitig wurden große sachliche Ausgaben im Eisenbahnwesen aus laufenden Mitteln gedeckt, sowie durch Gesetz vom 2. Februar 1898 die Grundgefälle und die Grundablösungszuschläge ermäßigt.

In Württemberg waren entsprechend dem kleineren Staatshaushalt die Überschüsse zwar kleiner, aber doch nicht unbedeutend. Sie begannen gleichfalls mit dem Jahre 1895, erreichten 1898 den Höhepunkt und wurden mit dem ersten Jahre des neuen Jahrhunderts von einer Defizitperiode abgelöst[1]). Einen Anhalt für die Beurteilung der Ergebnisse der Finanzwirtschaft in Württemberg bietet auch der Vermögensstand der Restverwaltung.

Er betrug:

	in Millionen Mk.		in Millionen Mk.
1890	24,2	1895	14,0
1891	16,9	1896	17,5
1892	17,3	1897	18,1
1893	10,7	1898	26,4
1894	10,4	1899	17,4

Die Bewegung dieser Ziffern entspricht genau der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung in den neunziger Jahren und der entsprechenden Einnahmegestaltung in den meisten deutschen Landeshaushalten.

Noch günstiger war die Finanzlage in Baden. Nicht nur die Jahre der Hochkonjunktur weisen dort Überschüsse auf, sondern diese hielten auch in der Zeit wirtschaftlichen Niedergangs noch an. Gleichzeitig wuchsen die Erträge der sogenannten ausgeschiedenen Verwaltungszweige — Eisenbahnen und Bodenseedampfschiffahrt — ähnlich schnell und nachhaltig wie die preußischen Eisenbahnüberschüsse.

Wie die Finanzlage Württembergs aus dem Stande der Restverwaltung, so erhellt die Badens aus der Bewegung des Betriebsfonds der allgemeinen Staatsverwaltung, da dieser zur Aufnahme der Überschüsse der Vorjahre wie zur Deckung der Fehlbeträge dient. In der ersten Hälfte des neunten Jahrzehnts sank er von 27,5 Millionen im Jahre 1891 auf 14,5 Millionen Mk. im Jahre 1895 und betrug am Jahresschluß

	in Millionen Mk.		
1896	16,9	1898	19,5
1897	16,5	1899	21,7

Nicht ganz so günstig wie in den übrigen deutschen Königreichen war zu dieser Zeit die Finanzlage in Sachsen. In der Finanzperiode 1896/97 zeigte der Etat infolge der Reinüberweisungen noch ein verhältnismäßig befriedigendes Bild. Der Anteil an den Überweisungssteuern überstieg die Matrikularbeiträge für Sachsen

[1]) Vergl. Tabelle im Anhang S. 527.

um 3,3 Millionen Mk. Dieser Betrag wurde dem inzwischen gegründeten Überweisungsfonds zugewiesen, dem auch aus dem Überschuß der Vorjahre noch rund 883 000 Mk. zugewendet werden konnten. Die erwähnte Rechnungsperiode, in der noch 15,4 Millionen der Schuldentilgung zugeführt wurden, schloß mit einem Überschuß von 17,9 Millionen, bzw. einschließlich der Reste aus mobilen Beständen sogar mit 18,2 Mill. Mk. Besser aber als aus dem Abschluß des ordentlichen Staatshaushaltsetats erhellt die wirkliche Finanzlage aus den gewaltigen Beträgen, mit welchen der außerordentliche Etat in jenen Jahren als Folge der bereits erwähnten Deckungspolitik belastet ist. Der Stand der fundierten Staatsschulden, der sich von 1878/79 bis 1892/93 nicht erhöht hatte, nahm in den in Rede stehenden Jahren, wie auch die im Anhang beigefügte Tabelle zeigt, in besorgniserregender Weise zu.

Auch die Finanzlage der kleineren Staaten, besonders der mitteldeutschen, war in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre durchweg günstig, und vielfach wurden ansehnliche Überschüsse erzielt. Damit soll nun keineswegs gesagt sein, daß Überschüsse an sich ein Zeichen gesunder Finanzverhältnisse sind; wo sie jedoch, wie in diesem kurzen Zeitraum in allen Staaten und meist bei denselben Finanzquellen auftreten, können sie nur als Ergebnis eines erfreulichen wirtschaftlichen Aufschwunges angesehen werden. Überschüsse dieser Art sind auch vom Standpunkt strengster Finanzkritik nicht zu beanstanden. Ihr Nachteil lag nur darin, daß sie die Einzelstaaten — zum Teil wenigstens — ermunterten, die in der vorangegangenen Periode eingeleitete Finanzpolitik der Steuerüberweisungen und Steuerentlastungen fortzusetzen. Als dann mit der Jahrhundertwende ein allgemeiner wirtschaftlicher Niedergang einsetzte, begannen sich die finanziellen Verlegenheiten der Einzelstaaten wieder zu häufen. Die Steuererträge sanken; die Eisenbahnen gaben Mindereinnahmen; die Überweisungen blieben wieder hinter den Matrikularbeiträgen zurück, und die Ausgaben schienen vielfach nunmehr erst recht anwachsen zu wollen. Alle jene Aufwendungen, die im Vertrauen auf Reichszuschüsse und steigende Steuer- und Betriebseinnahmen früher seitens der Regierungen oder Stände gefordert und von beiden bewilligt worden waren, erheischten weitere Deckung, oft in steigendem Umfange. Es handelte sich hierbei nicht nur um Bewilligungen, die in Verfolgung der Ziele der Reichsfinanzpolitik gemacht wurden — Kommunaldotationen, Steuerentlastungen — oder die in engstem Zusammenhang damit standen — »zu er-

innern ist an die im Anschluß an die starke Erhöhung der indirekten Abgaben (im Reiche) erfolgte Erhöhung der Wohnungsgeldzuschüsse der unteren Beamtenklassen«[1]), — sondern weit mehr kommt in Frage die oft mit Behördenvermehrungen verbundene Begründung neuer Ausgaben für Kultur- und Wohlfahrtszwecke, die, einmal bewilligt, nur sehr schwer eine Einschränkung zulassen. Hier hieß es jetzt für die Gliedstaaten: Wer A sagt, muß auch B sagen, und zu dem Ausgabe-Abc galt es nunmehr, das Einnahme-Einmaleins zu finden.

Nun folgte eine Reihe von Staatsfinanzreformen, für die neben dem als mustergültig angesehenen preußischen Vorbild, das das Prinzip eines einheitlichen Staatssteuersystems im Sinne einer gerechten, persönlichen Lastenverteilung am vollkommensten verwirklichte[2]), die Erwägung maßgebend war, daß auf dauernde Reichszuschüsse, zum mindesten auf solche von erheblichem Umfange, nicht mehr gerechnet werden könne. Es sind jene Steuerreformen, die die in der Periode der Bismarckschen Finanzpolitik vielfach nur in Form zeitweiliger und widerruflicher Steuererlasse und Steuerüberweisungen begonnenen sozial- und verwaltungspolitischen Maßnahmen zur Grundlage eines dauernden mit den veränderten wirtschaftlichen und sozialen Verhältnissen in Einklang stehenden organischen Aufbaues des Staatssteuersystems machten. Die Vorarbeiten zu diesen Reformen fallen zumeist schon in die zweite Hälfte der neunziger Jahre, zum Teil sogar die Durchführung, je nachdem, wie es eben die Finanzlage und die parlamentarischen Verhältnisse mit sich brachten.

Die sächsische Regierung hatte schon mit Dekret vom 9. November 1897 dem Landtag eine Denkschrift betreffend die Reform der direkten Steuern nebst fünf Steuergesetzentwürfen vorgelegt. Begründet wurde die Steuerreform mit der »starken Abminderung der Zuflüsse, welche den Bundesstaaten früher aus dem Reiche zukamen« (Denkschrift S. 26).

> »Es kann«, sagt die Denkschrift, »— selbst eine weiterhin günstige Entwicklung der Zölle und Überweisungssteuern vorausgesetzt — bei den jetzt herrschenden Anschauungen an leitender Stelle und bei der Mehrheit des Reichstags nicht mehr darauf gerechnet werden, daß den Bundesstaaten jemals wieder auch nur annähernd Mehr-

[1]) Allgemeine Begründung zum Braunschweigischen Staatshaushalt, die Finanzperiode 1896/98 betreffend, S. 3.

[2]) Denkschrift zur Steuerreform im Großherzogtum Hessen 1897, S. 16.

überweisungen in dem früheren Umfange auf die Dauer werden zufließen, vielmehr wird man sich mehr und mehr mit dem Gedanken vertraut machen müssen, daß die erstrebte Finanzreform im Reiche, von welcher man allerdings leider noch sehr weit entfernt ist, im besten Falle nur Mehrüberweisungen von nicht nennenswerten Beträgen den Bundesstaaten zufließen lassen werde, ja man wird sogar mit der Möglichkeit zu rechnen haben, daß diese Zuflüsse ganz ausbleiben, vielleicht auch dann und wann — wenn auch hoffentlich nur vorübergehend — für das Reich wiederum finanzielle Opfer seitens der Einzelstaaten zu bringen sein werden« (S. 26).

Über die Vorlage selbst wurde keine Verständigung erzielt, statt dessen mußte zur Weiterführung der Finanzwirtschaft in verstärktem Maße zu Anleihen gegriffen werden.

Wie in fast allen Staaten waren die schwachen Punkte des sächsischen Finanzwesens der Rückgang der Eisenbahneinnahmen und die Steigerung der Matrikularbeiträge. Die Verzinsung des in Eisenbahnanlagen rechnungsmäßig angelegten Kapitals betrug 1896 5,07 %, 1897 4,64 %, 1898 4,08 % und dann sank sie sogar unter 4 %. Die Ursache war neben der Stockung im Wirtschaftsleben vor allem die Vermehrung der nicht rentierenden Eisenbahnlinien, zu der man sich in der Periode der Reinüberweisungen hatte verleiten lassen. Die Aufmachung des Etats zeigt nur äußerlich ein befriedigendes Bild; in Wirklichkeit waren die Einnahmeschätzungen des ordentlichen Etats sehr hoch angesetzt und der außerordentliche Etat zugunsten des ordentlichen bedenklich belastet worden. Die Einkommensteuernovelle vom 23. Juli 1900 vermochte dem steigenden Finanzbedarf nicht gerecht zu werden. Infolgedessen wurde die 1897 gescheiterte Steuerreform mit dem Dekret vom 12. November 1901, das drei Steuergesetzentwürfe vorlegte, wieder aufgenommen. Die begleitende Denkschrift nennt unter den Ursachen, welche »auf die Dauer berechnete Maßnahmen zur Wiederherstellung gesunder Zustände in der Staatsfinanzwirtschaft gebieterisch fordern« ausdrücklich das finanzielle Verhältnis zum Reiche.

»Die früheren großen Zuwendungen aus dem Reiche«, heißt es da, »erscheinen jetzt als ein längst verflossener Genuß mit sehr bitteren Nachwehen, insofern wir, den Intentionen gemäß, auf welchen jene Zuwendungen ausgesprochenermaßen beruhten, im Vertrauen auf die Fort-

dauer der letzteren, zahlreiche dauernde Lasten, namentlich zugunsten der Schule auf unseren Etat übernommen haben, für welche es jetzt — nach dem Wegfalle der Zuwendungen an der früher vorausgesetzten Deckung fehlt, und für die wir nunmehr aus Landesmitteln aufkommen müssen. Doch nicht genug damit, beginnen auch in neuester Zeit die direkten Belastungen der Bundesstaaten durch das Reich in Gestalt von durch Überweisungen nicht gedeckten Matrikularbeiträgen immer größere Dimensionen anzunehmen.«

Und wenn an anderer Stelle die Denkschrift »die Dotation« das Schmerzenskind des sächsischen Etats nennt und deren Ermäßigung »bis auf den Betrag, den sie bei ihrer ersten Einführung im Jahre 1886 erreicht hat«, fordert, so berührt auch dieser Hinweis eine finanzielle Schwierigkeit, die ihren Ursprung in ihren Beziehungen zum Reiche hat.

Über die Steuerreform selbst wurde nach langen Verhandlungen in und zwischen den beiden Kammern eine Verständigung erzielt, die in der Hauptsache auf eine 25%ige Erhöhung der Steuersätze zunächst für die Zeit von 1904 bis 1907 hinauslief[1]).

Zu einer gründlichen Steuerreform im früher erwähnten Sinne kam es in dieser Zeit noch in Hessen mit den beiden Gesetzen über die Reform der Einkommensteuer und die Einführung einer Vermögenssteuer vom 12. August 1899, sowie in einer Anzahl kleinerer deutscher Staaten, während in Württemberg der Versuch, von dem alten Ertragsteuersystem zur modernen Personalbesteuerung überzugehen, nach fast vierjähriger parlamentarischer Arbeit 1899 an verfassungsrechtlichen Fragen zunächst noch scheiterte[2]).

Aber trotz dieser Reformen nahmen die Sorgen über die finanzielle Belastung der Einzelstaaten durch das Reich kein Ende. Denn nicht alle Staaten hatten Steuerreformen durchführen können, wo aber solche stattgefunden hatten, waren die finanziellen Erfolge keineswegs überall so groß gewesen wie seinerzeit in Preußen. In Hessen, in Württemberg usw. waren die direkten Steuerlasten bereits so hoch gewesen, daß die Neu-

[1]) Vergl. Schanz, Die sächsische Steuerreform vom Jahre 1902, Finanzarchiv 1903, S. 234. Ebenda auch 1902, S. 196, die erwähnte Denkschrift.

[2]) Nähere Einzelheiten über die Steuerreform in Hessen, die Versuche in Württemberg, die Fortentwicklung des Steuersystems in den kleineren Staaten vergl. von v. Heckel, Die Fortschritte der direkten Besteuerung in den deutschen Staaten, S. 211 ff, S. 230 ff und 244 ff.

ordnung des Steuerwesens zwar eine gerechtere Verteilung der Steuerlast unter weitgehender Berücksichtigung der persönlichen Leistungsfähigkeit, nicht aber eine erhebliche Ertragsteigerung hätte bringen können. Es sei denn, daß man sich entschlossen hätte, wesentlich über die preußischen Steuersätze hinauszugehen. Das aber lag nicht in der Absicht der neueren Einkommensteuergesetzgebung, die u. a. damit begründet worden war,

> »daß die erwerbtätige Arbeit unter keinen Umständen unter wesentlich ungünstigeren Bedingungen geübt werden dürfe, als in dem preußischen Nachbarbundesstaat«[1]).

Zudem waren die neuen Steuern, nicht zugunsten ihrer Ergiebigkeit, vielfach gerade in einer Zeit wirtschaftlichen Niederganges in Kraft getreten. Wo aber schließlich mit der Steuerreform weniger eine Umgestaltung des Systems im Sinne einer gerechteren Lastenverteilung als eine erhebliche Einnahmemehrung bezweckt war, da waren, wie z. B. im Königreich Sachsen, die eigenen Bedürfnisse so groß, daß sie die Mehrerträge völlig in Anspruch nahmen. Und so finden wir denn, trotz aller Reformen schließlich, daß zur gleichen Zeit, als die Voranschläge des Reichshaushaltes neben ungedeckten Matrikularbeiträgen Zuschußanleihen aufwiesen, in einer ganzen Reihe von Einzelstaaten: Preußen, Württemberg, Elsaß-Lothringen, Lippe usw. ebenfalls sogenannte Zuschuß- oder Ausgleichsanleihen zur Aufrechterhaltung des Gleichgewichtes im Staatshaushalt notwendig wurden.

Angesichts dieser Sachlage wiederholen sich auf allen Landtagen bei Regierungen und Parteien die Klagen über die Einwirkung der Reichsfinanznot auf die Wirtschaftsführung der Gliedstaaten. Überall regte sich der Widerspruch gegen die zunehmende, unhaltbare Verschlechterung des Finanzverhältnisses zum Reiche, gegen den jederzeit drohenden finanziellen Rückgriff des Reiches auf die Einzelstaaten und die gefährliche Strömung, ungedeckte Matrikularbeiträge zu einer ständigen Einrichtung des Reiches werden zu lassen. Das Stundungssystem trug nicht dazu bei, die Lage zu verbessern, bedeutete es doch nichts anderes als eine versteckte Anleihewirtschaft des Reiches zu Lasten der Bundesstaaten.

Aber nicht nur die Matrikularbeitragswirtschaft wurde während der ersten Finanzperioden des neuen Jahrhunderts für die Einzelstaaten geradezu unerträglich, sondern das finanzielle Verhältnis des Reiches zu seinen Gliedern wies auch noch an anderen Stellen bedenkliche Erscheinungen auf. Erwähnt werden müssen

[1]) Gemeinsame Begründung der Steuervorlagen in Hessen, 1899, S. 1.

wenigstens noch die Vorschußleistungen der Landeskassen an die Reichsverwaltung, die die Betriebsmittel der Staatsfinanzverwaltungen mit der Zeit ganz ungebührlich in Anspruch nahmen. In Württemberg lagen, um ein Beispiel zu geben, für 1902 die Verhältnisse wie folgt:

Die Überweisungen aus der Reichskasse für das erste Vierteljahr wurden mit rund 4,7 Millionen Mk. wie immer Mitte August geleistet. Bis dahin hatten von dem Jahresbetrag der reinen Matrikularbeiträge in Höhe von 22,3 Millionen Mk. bereits fünf Monatsraten mit rund 9,2 Millionen Mk. abgeführt werden müssen. Der württembergische Anteil an den Überweisungen stellte sich für 1902 auf 21,4 Millionen Mk., die ungedeckten reinen Matrikularbeiträge somit nur auf 0,9 Millionen Mk. Dennoch mußte Württemberg infolge der Vorauszahlung der Matrikularbeiträge und der nachträglichen Abrechnung der Überweisungen der Reichshauptkasse ständig einen Betrag von mehreren Millionen Mk. — Anfang August sogar 9,2 Millionen Mk. — vorschießen. Dazu kommen weiter die Vorschüsse für die Militärverwaltung in Höhe von monatlich 2,4 Millionen Mk., für die gleichfalls Ersatz erst in der Mitte des der Verwendung folgenden Monats geleistet wird, sowie endlich jene Vorschüsse, die im Verkehr mit der Reichspost, insbesondere auf Grund des Reichsversicherungsgesetzes zu leisten waren. Letztere stellten sich 1902 auf durchschnittlich 6,5 Millionen Mk.[1]).

Man ersieht aus diesem Beispiel, zu welcher finanziellen Belastung sich der Abrechnungsverkehr zwischen Reich und Gliedstaaten für letztere ausgewachsen hatte. Es fehlte daher nicht an Bemühungen der Einzelstaaten, auch auf diesem Gebiete eine Reform herbeizuführen[2]). Möglich war sie freilich nur, wenn dem Reiche größere Betriebsmittel zur Verfügung gestellt wurden. Bisher hatte der Reichstag sich solchen Anträgen gegenüber immer ablehnend verhalten, und es war noch sehr die Frage, ob die in Aussicht genommene Reichsfinanzreform hier eine Besserung bringen würde.

Mit diesen Vorschüssen und den Matrikularbeiträgen sind jedoch die finanziellen Belastungen der Einzelstaaten durch das Reich noch keineswegs erschöpft. Erst jüngst ist dem preußischen

---

[1]) Vergl. Erläuterungen zum württembergischen Hauptfinanzetat für 1903, sowie Verhandlungen in der 2. württembergischen Kammer vom 15. Juli 1903. Sten. Ber., S. 4785.

[2]) Vergl. die Anträge der württembergischen Kammer der Abgeordneten, ebenda.

Landtag eine Denkschrift[1]) der Regierung zugegangen, die eine Übersicht über die Kosten der gemäß Eisenbahnpostgesetz vom 20. Dezember 1875 der Eisenbahnverwaltung für die Post obliegenden Leistungen im Vergleich zu den Selbstkosten gibt. Danach betrugen:

Im Rechnungsjahr	Die roh geschätzten Selbstkosten der Leistungen für die Post	Die von der Post an die Eisenbahn gezahlten Vergütungen	Die nicht gedeckten Selbstkosten der Eisenbahn
	in Millionen Mark		
1892	29,2	5,4	23,8
1895	29,3	6,1	23,2
1900	36,8	8,0	28,8
1905	42,9	10,5	32,4
1906	45,2	10,8	34,4
1907	47,6	11,0	36,5
1908	52,4	11,1	41,3
1909	52,1	11,6	40,5
1910	51,6	12,1	39,5

Wenn nun auch die Selbstkosten der Leistungen für die Post, wie die Denkschrift selbst zugibt, sich nicht zweifelsfrei ermitteln lassen, so steht doch fest, daß die durch das Eisenbahnpostgesetz der Post eingeräumten Vergünstigungen eine starke finanzielle Belastung Preußens und wahrscheinlich auch anderer Staaten bedeuten.

Weiterhin wird seit langem Klage darüber geführt, daß die Kosten, die den größeren Einzelstaaten durch die Erhebung und Verwaltung der Reichssteuern und Zölle entstehen, durch die Reichsvergütungen nicht gedeckt werden. Nach einer vom preußischen Finanzminister der 32. Kommission 1909 des Reichstags mitgeteilten Aufstellung beliefen sich

	die dem Königreich Preußen erwachsenen Ausgaben für Erhebung und Verwaltung der Zölle und Reichssteuern	die Reichsvergütungen	die Mehrausgaben
1904	42,3 Mill. Mk.	39,9 Mill. Mk.	2,4 Mill. Mk.
1905	43,9 „ „	41,7 „ „	2,2 „ „
1906	46,0 „ „	45,6 „ „	0,4 „ „
1907	49,9 „ „	46,4 „ „	3,5 „ „

[1]) Denkschrift über das Verhältnis der preußischen Eisenbahnverwaltung zur Reichspostverwaltung. Drucks. des preußischen Abgeordnetenhauses 21. Leg.-Per., V. Sess. 1912, Nr. 104 B. Weiteres über diese Frage vergl. Poppe, Die finanziellen Beziehungen zwischen Post und Eisenbahnen in Deutschland 1911. Derselbe, Eisenbahnen und Post. Blätter für Post und Telegraphie 1912, S. 399 ff.

Vom Rechnungsjahr 1908 ab stellten sich die ungedeckten Ausgaben Preußens um weitere 3 Millionen Mk. höher als die Reichsvergütungen. Ähnlich ungünstig wie in Preußen ist das Verhältnis zwischen Aufwand und Vergütung auch für Sachsen, besonders aber für Elsaß-Lothringen. Eine Änderung dieses Zustandes ist allerdings nur mittels einer Änderung der Verfassung zu erzielen, da durch diese der Maßstab der Reichsvergütungen teilweise festgelegt ist[1]).

Ein Reichsschatzsekretär hat einmal gesagt:

> »Man braucht lange, bis man das finanzielle Verhältnis der Einzelstaaten zum Reiche versteht, und wenn man es verstanden hat, so hat man seine Freude daran.«

Dieses Wort kann ganz besonders auf die in Rede stehende dritte Periode der Reichsfinanzwirtschaft mit der Etataufstellung nach der Spannungstheorie, der Verkoppelung der verschiedenen Etats auf Grund der sogenannten Schuldentilgungsgesetze und den eben dargelegten immer verwickelter werdenden Abrechnungsverhältnissen Anwendung finden. Das finanzielle Verhältnis der Einzelstaaten zum Reiche hat in den Jahren um die Jahrhundertwende im Vergleich zu der vorhergehenden Periode noch eine Verschlechterung erfahren. 1895 hatten die Einzelstaaten mit der Zustimmung zur Posadowskyschen Reformvorlage gegen Beseitigung der ungedeckten Matrikularbeiträge auf Reinüberweisungen verzichtet. Nach Ablehnung der Vorlage wurde bei jeder Etataufstellung zuerst zwischen Reichsfinanzverwaltung und dem Bundesrat und dann zwischen beiden und dem Reichstag um die Bemessung der Matrikularbeiträge und der Sollansätze der Überweisungssteuern gekämpft. Denn die Höhe letzterer war, seitdem das Etatgesetz alljährlich von einer lex Lieber begleitet wurde, für die Einzelstaaten nicht gleichgültig. Von 1896 an machte sich für sie ein empfindlicher Ausfall an Überweisungssteuern, zuerst durch Entzug der Mehrüberweisungen, dann durch Rückgang der Überweisungssteuereinnahmen selbst bemerkbar. In einer Reihe von Staaten versuchte man sich zwar durch Überweisungsfonds gegen die Schwankungen in den Erträgen der Überweisungssteuern zu sichern, sei es, daß solche Fonds ausgesprochenermaßen zu diesem Zweck begründet wurden, sei es, daß bestehenden unter entprechender Dotation diese Aufgabe übertragen wurde. Aber nach der kurzen Periode wirtschaftlichen Aufschwunges und finanziellen Über-

[1]) Ein Entwurf über die Neuverteilung der Entschädigungen befindet sich zurzeit in Vorbereitung. Frankfurter Zeitung Nr. 351 v. 19. Dez. 1912.

flusses, 1895 bis 1900, trat infolge steigender Matrikularlasten und sinkender ordentlicher Einnahmen bald eine Erschöpfung dieser Fonds ein. Auch zeigte sich erst in dieser Periode die ganze finanzielle Tragweite der von den Einzelstaaten im Vertrauen auf das Bismarcksche Finanzprogramm während der achtziger Jahre eingeleiteten Finanzpolitik. Die Subventionen und Dotationen, die Steuererlasse und Steuerüberweisungen mußten zumeist aufrecht erhalten, zum Teil sogar noch weiter ausgedehnt werden[1]). Denn wo der Staat einmal für Gemeinden, Schulverbände usw. finanziell eingetreten war, konnte er sich nicht leicht der einmal übernommenen Verpflichtungen entziehen.

Nach alledem dürfte kein Zweifel darüber herrschen, daß die Verkettung der großen Reichsfinanzwirtschaft mit 26 Staatsfinanzwirtschaften verschiedenen Umfanges in gleicher Weise für Reich und Gliedstaaten nachteilig gewesen ist. Dennoch soll heute, nachdem eine gewisse Stetigkeit in den Beziehungen der Einzelstaaten zum Reiche eingetreten zu sein scheint, rückblickend nicht vergessen werden, daß die Verknüpfung der Reichs- und Landesfinanzen in den achtziger und neunziger Jahren schließlich auch einiges Gute gehabt hat. Es scheint zum mindesten fraglich, ob die Umbildung des Steuersystems der staatsbürgerlichen Epoche, wie Heckel das alte Ertragsteuersystem nennt, mit dem die meisten deutschen Staaten in das Reich eintraten, zu einem den wirtschaftlichen und sozialen Anforderungen der Zeit entsprechenden, so rasch und gründlich erfolgt wäre, wie es seit Anfang der neunziger Jahre geschah, wenn nicht in der vorangegangenen Periode der Reinüberweisungen das Reich die Mittel zum Abbruch der alten, erstarrten, die Leistungsfähigkeit kaum berücksichtigenden Steuern geliefert hätte. Auch dürften manche Aufwendungen der Landeskulturpolitik, der Gewerbeförderung, der Bildungspflege usw. ohne die Überweisungen wohl karger bemessen worden sein, sofern sie überhaupt stattgefunden hätten. In Preußen z. B. erfolgten, wie früher gezeigt, auf Grund der Überweisungen Bewilligungen, die bald den doppelten Betrag der Reichszuschüsse überstiegen. Ähnlich war es in anderen Staaten.

Und endlich kommt noch der Einfluß in Betracht, den die finanziellen Beziehungen zum Reiche in gewissem Sinne auf die formelle Ordnung des Finanzwesens der Einzelstaaten, besonders einiger größerer, ausübten. Der mit Hinweis auf die

[1]) Vergl. z. B. die Ausführungen des sächsischen Finanzministers in der Reichstagssitzung vom 26. Febr. 1895, S. 1109.

Finanzverhältnisse im Reiche begründeten Rückkehr zur gesetzlichen Schuldentilgung in Preußen wurde schon gedacht. Hinzuweisen ist auch auf das preußische Komptabilitätsgesetz vom 11. Mai 1898. Die Bedeutung dieses Gesetzes liegt darin, daß es eine feste Grundlage für die formelle Ordnung des Staatshaushaltes schuf und dadurch zugleich zur Sicherung des materiellen Gleichgewichtes der Etatwirtschaft beitrug. Das preußische Vorbild fand Nachahmung in Sachsen. Das 1904 im sächsischen Landtag eingebrachte Gesetz über den Staatshaushalt räumt dem Finanzminister ein Vetorecht gegenüber allen neuen oder gegen den Voretat erhöhten Ausgabeforderungen ein, sofern sie nicht auf gesetzlicher Verpflichtung oder ständischen Anträgen beruhen. Ein Widerspruch soll nur darauf gestützt werden können, daß die Finanzlage die Ausgabemehrung nicht gestattet[1]). Denn in Sachsen wie im Reiche wurde die ungünstige Lage der Finanzen darauf zurückgeführt, daß eine solche Bestimmung, wie sie Preußen noch in weitgehendem Maße kennt, fehlte. Auch die Grundsätze für den Vollzug und die Aufstellung des Budgets in Bayern dürften in diesem Zusammenhang genannt werden[2]).

Dreiunddreißigstes Kapitel.

Die Zolltarifreform vom Jahre 1902.

Die Verträge von 1891 waren auf die Dauer von zwölf Jahren, d. h. bis Ende 1903 abgeschlossen worden, mit der Maßgabe, daß sie, falls sie zwölf Monate früher nicht gekündigt würden, stillschweigend bis zum Ablauf eines Jahres von dem Tage an, an welchem eine Kündigung erfolgen würde, in Geltung bleiben sollten. Gerade in der Zeit der großen Finanznot erhielt somit das Deutsche Reich wieder die ungeschmälerte Verfügungsfreiheit über die ihm in der Verfassung an erster Stelle zugewiesene Finanzquelle: die Zölle. Es lag nahe, ähnlich wie 1879, die Neuordnung der deutschen Zoll- und Handelspolitik zu einem großen Finanzreformversuch zu benutzen. Das geschah jedoch nicht.

Nach Abschluß der Capriviverträge hatte, wie erwähnt, in allen Bundesstaaten eine beispiellose agrarische Agitation eingesetzt. Für die Maßlosigkeit, mit der sie zeitweilig geführt wurde, ist bezeichnend, daß der bayerische Finanzminister Riedel

[1]) Vergl. Bericht der 2. Kammer, Drucks. Nr. 220, 1904, Bericht der 1. Kammer, Drucks. Nr. 216, 1904.

[2]) Bekanntmachung vom 23. Juni 1907. F. M. Bl., S. 221.

in der Kammersitzung von 29. September 1897 den Landwirten glaubte zurufen zu müssen, sie möchten in erster Linie selbst arbeiten, und

> »sich nicht Hilfsmittel anraten lassen, die in Übergriffen in die berechtigte Interessensphäre anderer Berufsklassen bestehen und die Fundamente der Staatsordnung gefährden«.

In dieser Agitation war die Agrarfrage, weit mehr als sie es verdiente, zu einer Zollfrage gestempelt worden. Der Erfolg blieb nicht aus. Die in Aussicht genommene Handelsvertragsdauer war kaum zur Hälfte abgelaufen, als im Deutschen Reiche schon die Vorbereitung der neuen Handelsverträge durch Aufstellung eines Generaltarifs in Angriff genommen wurde. Schon im Reichsschatzamt hatte Posadowsky mit den Vorarbeiten begonnen, und als er in das Reichsamt des Innern übertrat, wurde auch die Vorbereitung der neuen Handelsverträge dorthin verlegt. In mühevoller langjähriger Arbeit wurde unter Benutzung der Tarifverfassungen aller handelspolitisch bedeutenden Staaten ein neues Tarifschema aufgestellt, das bei seiner späteren Veröffentlichung die Anerkennung aller Sachkundigen erhielt. Gleichzeitig wurde im Jahre 1897 ein »wirtschaftlicher Ausschuß zur Vorbereitung und Begutachtung wirtschaftspolitischer Maßnahmen«, bestehend aus dreißig Vertretern der Landwirtschaft, des Handels und der Industrie berufen. Mit diesem wurde das neue Zolltarifschema beraten und nach Anhörung von mehr als 2000 Sachverständigen durch Aufstellung eines Doppeltarifs mit Mindestsätzen ein Kompromiß zwischen den landwirtschaftlichen, den industriellen und den Handelsinteressen gefunden.

Dieser Entwurf fand jedoch in anderen Reichsämtern eine zum Teil ablehnende Aufnahme, vor allem in jenem Ressort, das, seinem Wirkungskreis entsprechend, Wert auf das Zustandekommen brauchbarer Handelsverträge legen mußte. Dazu aber ist ein Doppeltarif, wie das die Zolltarifdenkschrift später auch selbst zugab, nicht geeignet, denn er führt in der Regel nur zu reinen Meistbegünstigungsverträgen. Auch im Reichsschatzamt wurde der Zolltarifentwurf Posadowskys beanstandet. Ein ausgesprochen schutzzöllnerischer Tarif, und das war er, ist vom Standpunkt der Finanzverwaltung immer mißlich. Schutzzölle, besonders solche mit gebundenen Mindestsätzen nötigen, wenn man überhaupt Handelsverträge erlangen will, zu Zugeständnissen auf dem Gebiete der Finanzzölle. Sie selbst aber können, von gewissen Ausnahmen

abgesehen, sofern sie ihren Zweck erfüllen und richtig bemessen sind, nur geringe und sich mindernde Erträge geben.

Die Tarifvorlage wurde infolgedessen noch einmal einer Revision unterzogen. Im Juni des Jahres 1901 traten dann die leitenden Minister der größeren deutschen Staaten zu einer Beratung über den Zolltarifentwurf zusammen, der, wie damals schon regierungsseitig verkündigt wurde, die Fortsetzung einer gemäßigten Schutzzollpolitik unter Erhöhung des Schutzes für die deutsche Landwirtschaft bezweckte. Darauf ging die Vorlage dem Bundesrat zu.

Hier vertrat die Mehrzahl der kleinen und mittleren Staaten den Wunsch, daß entweder in dem Zolltarifgesetzentwurf selbst oder in einem gleichzeitig vorzulegenden Finanzgesetz die so oft geforderte, allmählich ganz unaufschiebbar gewordene Reform der finanziellen Beziehungen zwischen Reich und Einzelstaaten in Angriff genommen werde. Die Reichsregierung aber hielt es für geraten, den Zolltarifentwurf nicht noch mit einer Finanzvorlage zu beladen; sie begnügte sich damit, in § 12 des Entwurfs, unter Hinweis auf ein später zu erlassendes Gesetz, die veraltete Franckensteinsche Klausel aufrecht zu erhalten, obwohl diese den tatsächlichen Finanz- und Etatverhältnissen durchaus nicht mehr entsprach. Infolgedessen wurde von den erwähnten Staaten nicht mit Unrecht befürchtet, daß der Reichstag nun seinerseits über die Verwendung der durch die Zollerhöhungen zu erwartenden Mehreinnahmen zu ungunsten der Einzelstaaten, die davon eine Erleichterung der Matrikularlasten erhofften, verfügen werde. Solche Bestrebungen fanden denn auch in der Tat in dem bekannten als § 11a dem Entwurf eingefügten Antrag Trimborn (§ 15 des Zolltarifgesetzes) ihren Niederschlag. Von dieser Finanzklausel wird weiter unten noch zu reden sein.

Der erste und bleibende Eindruck bei der Veröffentlichung des Tarifes war der, daß er ein ausgeprägtes agrarfreundliches Aussehen habe. Von den Getreidezöllen wurden erhöht die Vertragssätze für Roggen und Weizen von 3,50 Mk. auf die Mindestsätze von 5 Mk., bzw. 5,50 Mk., für Braugerste von 2 Mk. auf 4 Mk., für Hafer von 2,80 Mk. auf 5 Mk. usw. Die Vertreter der Landwirtschaft waren jedoch durchaus nicht mit dem ihnen durch den Vertragsentwurf in Aussicht gestellten Schutz zufrieden, obwohl sich bei der Beratung des Tarifs im Reichstag, wie später beim Abschluß der Handelsverträge zeigte, daß die Regierung den Wünschen der Landwirtschaft, soweit als es irgend möglich war, gerecht zu werden suchte.

Zuerst wurde die Begründung zum Zolltarifentwurf bekannt. Sie befriedigte nach keiner Seite. Es war, wie zu vermuten, nicht gelungen, zu der seit Jahren erörterten Frage noch etwas Neues beizubringen. Freilich waren die Motive auch, wie das bei Zolltarifvorlagen ja schon öfters vorgekommen war, nicht frei von Widersprüchen. Das lag eben daran, daß der Entwurf einander widerstreitende Interessen unter einen Hut bringen sollte. Selbst wohlwollende Beurteiler der Tarifvorlage mußten gestehen, daß in der Begründung oft ein Argument das andere ohne weiteres aufhebe[1]). Der allgemeine Teil der Begründung knüpft an die Wendung in der deutschen Handelspolitik vom Jahre 1879 an, während die Ära Caprivi mit keinem Worte Erwähnung fand. Das war gewiß eine bittere Ungerechtigkeit gegen jenen Staatsmann, unter dessen Handelsverträgen Deutschland Jahre des wirtschaftlichen Aufschwunges erlebt hatte, denen höchstens die Zeit nach dem deutsch-französischen Kriege zur Seite gestellt werden konnte. Aber auch die Behauptung, an die bewährte Handelspolitik Bismarcks anzuknüpfen, paßte für den neuen Tarif schlecht. Der 1879er Tarif stand, das mußten ihm auch seine Gegner zugeben, auf dem Boden eines gemäßigten Schutzzolles. Davon konnte bei der neuen Vorlage mit ihren zahlreichen und wichtigen Sätzen in mehr als fünffacher Höhe des ersten Bismarcktarifes gar keine Rede mehr sein. Ferner ließ jener historische Tarif der Regierung volle Verhandlungsfreiheit, der vorliegende Tarif hingegen brachte wenigstens für einige Positionen und zwar die wichtigsten den Doppeltarif. Die Forderung der Landwirtschaft ging ja seit langem auf die Einführung von Höchst- und Mindestsätzen möglichst für alle sie betreffenden Erzeugnisse. Die Begründung erklärte dazu:

> »Die Prüfung der Frage hat zu der Überzeugung geführt, daß im allgemeinen die Nachteile eines solchen Vorgehens die davon zu erwartenden Vorteile überwiegen. Insbesondere würde für Vertragsverhandlungen ein großer Teil der möglichen Erfolge preisgegeben werden, wenn das Ausland von vornherein davon Kenntnis erhielte, bis zu welcher Grenze wir Zollermäßigungen zuzugestehen bereit sind.«

Man sollte es nun eigentlich nicht für möglich halten, daß nach dieser Verurteilung des Doppeltarifs die Regierung dennoch

[1]) Deutsche Tageszeitung vom 25. Nov. 1901. Man vergl. überhaupt die wichtigsten Zeitungsstimmen von diesem Tage, die sich alle mit der allgemeinen Begründung zum Zolltarif befassen.

und gerade bei den für die Vertragsverhandlungen mit ihren Dreibundfreunden sowie Rußland, den Balkanstaaten usw. zweifellos wichtigsten Positionen die Einführung von Doppelsätzen selbst vorschlug. Die Begründung sagt dazu:

> »Eine Ausnahme ist bei den Zöllen für die wichtigsten Getreidearten gemacht worden. Mit Rücksicht auf die weittragende Bedeutung, welche ihrer Bemessung für das Wohl und Wehe der Landwirtschaft und der Gesamtheit inne wohnt, erschien es trotz der wichtigen entgegenstehenden Bedenken angezeigt, durch die Gesetzgebung eine Weisung für den bei Vertragsverhandlungen festzuhaltenden Mindestbetrag zu geben und hierdurch einerseits dem Wunsche der Landwirtschaft nach einer Sicherung soweit als tunlich zu entsprechen, sowie andererseits einem Meinungsstreit über das zulässige Ausmaß der vertragsmäßigen Zollherabsetzung möglichst vorzubeugen.«

Aber noch aus einem anderen Grunde war es eine Irreführung, wenn der Verfasser der Denkschrift sich auf den Tarif von 1879 berief, denn jener war ein Glied in einem groß angelegten Finanzprogramm gewesen, und die Erhöhung der landwirtschaftlichen Zölle 1885 und 1887 war wesentlich mit unter dem Gesichtspunkt der finanziellen Stärkung des Reiches, die der Reichstag bei Steuern und Monopolen versagte, erfolgt. Bismarcks Tarif blieb, wie der Altreichskanzler selbst seinerzeit in der großen Einleitungsrede gesagt hatte, von wenigen Ausnahmen abgesehen, »innerhalb der Grenze der finanziellen Besteuerung«[1]). Von alledem hörte man jetzt kein Wort. Über die finanzielle Tragweite der Zolltarifvorlage, über ihre Wirkungen auf die Reichskasse, auf die Steuerkraft der Bevölkerung und insbesondere über die Frage der voraussichtlichen Belastung der unteren Klassen schwieg die Begründung vollständig. So dringend die Reichsfinanzreform und so eng der Zusammenhang zwischen Reichsfinanzen und Zolltarif war, die Denkschrift ging über die angeführten Punkte einfach mit der Bemerkung hinweg:

> »Die Verfolgung finanzpolitischer Ziele hat bei der Aufstellung des vorliegenden Tarifentwurfs keinen entscheidenden Einfluß geübt. Die Einwirkung der vorgeschlagenen Zollerhöhungen und Zollermäßigungen auf die Wareneinfuhr und damit auf den finanziellen Ertrag der Zölle kann zurzeit nicht mit annähernder Sicherheit voraus be-

[1]) Rede vom 2. Mai 1879.

rechnet werden, zumal hierfür die ungewisse Ausgestaltung des Vertragstarifs von großer Bedeutung sein würde. Von allen Schätzungen nach dieser Richtung hin ist deshalb abgesehen worden.«

In einem Bericht an das Haus der Abgeordneten, der den preußisch-französischen Handelsvertrag vom 29. März 1862 begleitete, findet sich der Satz: »Die Verteuerung der Produktions- und Befriedigungsmittel, welche der Zollschutz herbeiführt, bedeutet in ihrer Gesamtheit eine schwere Steuerlast, aus welcher für die Staatskasse keine Frucht erwächst.« Wenn das richtig war, dann verschlechterte die Zolltarifvorlage die Aussicht auf eine baldige und gründliche Reichsfinanzreform in demselben Maße, als sie eine schwere Belastung der breiten Massen bedeutete. Es fehlte denn auch nicht an Vorschlägen zu Ausgleichmaßnahmen für die unbestreitbare Überlastung der Armen und Ärmsten durch die Erhöhung der Getreide- und Fleischzölle. Auch bei den Tarifvorlagen Bismarcks haben bekanntlich mehrmals Steuerentlastungen der unteren Klassen im Anschluß an die Zollbelastung notwendiger Lebensmittel stattgefunden. Der Einführung der Getreidezölle folgte in Preußen die Befreiung der Einkommen bis 900 Mk. von der Klassensteuer und der Erhöhung der Getreidezölle im Jahre 1885 die Ermäßigung der Kommunallasten durch die lex Huene, deren Überweisungen aus dem Mehrertrag der Getreidezölle bestritten wurden. Und endlich 1887 ging die Erhöhung der Getreidezölle mit der Übernahme eines Teiles der Volksschullasten auf die preußische Staatskasse und der Aufhebung des Schulgeldes Hand in Hand. Freilich handelte es sich hierbei immer um preußische Maßnahmen, aber sie fanden, wie vielfach gezeigt worden ist, ihre Parallelen in der Finanzpolitik der meisten Einzelstaaten. Im einzelnen mag auch die Zweckmäßigkeit der getroffenen Maßnahmen bestritten sein, ihr sozialpolitischer Sinn kann nicht geleugnet werden. In ähnlicher Weise wurde nunmehr z. B. von Sering vorgeschlagen, zum Ausgleich für die Belastung der unteren Klassen durch die Getreidezölle die Salzsteuer und den Kaffeezoll zu ermäßigen. Zur Verwirklichung derartiger Vorschläge, denen die Finanzverwaltung mit Rücksicht auf die Finanzlage des Reiches sehr ablehnend gegenüberstand, kam es nicht. Doch wurden durch den Reichstag in das Zolltarifgesetz zwei Bestimmungen gebracht, die die »schwerwiegenden Nachteile für die Verbraucher«, welche die Denkschrift, wenn auch nicht für die Mehrzahl, so doch hinsichtlich einiger der vorgeschlagenen

Zollerhöhungen zugestehen mußte, mildern sollten. Die eine betrifft den schon erwähnten Antrag Trimborn.

Danach ist der auf den Kopf der Bevölkerung entfallende Nettozollertrag der nach den Tarifstellen 1, 2, 102, 103, 105, 107, 107a und 160 des Zolltarifs zu verzollenden Waren, kurz, der Ertrag der Getreide-, Vieh-, Mehl- und Fleischzölle, welcher den nach dem Durchschnitt der Rechnungsjahre 1898 bis 1903 auf den Kopf der Bevölkerung entfallenden Nettozollertrag derselben Waren übersteigt, zur Erleichterung der Durchführung einer Witwen- und Waisenversorgung zu verwenden. Über diese Versicherung ist, so bestimmt der § 15 des Zolltarifgesetzes, durch ein besonderes Gesetz Bestimmung zu treffen. Bis zum Inkrafttreten dieses Gesetzes sollten die Mehrerträge für Rechnung des Reiches angesammelt und verzinslich angelegt werden. Sofern das Gesetz bis zum 1. Januar 1910 nicht in Kraft treten würde, sollten von da ab die Zinsen der angesammelten Mehrerträge, sowie die eingehenden Mehrerträge selbst den einzelnen Invaliditätsversicherungsanstalten zum Zwecke der Witwen- und Waisenversorgung überwiesen werden.

Die andere Bestimmung, der § 13 des Zolltarifgesetzes (§ 10a des Entwurfs) untersagt vom 1. April 1910 ab die Erhebung von Kommunalabgaben auf gewisse Verbrauchsgegenstände.

Der Bundesrat sah sich genötigt, beide Zusätze anzunehmen. Er hoffte jedoch, daß vor Eintritt des Termins zur Beseitigung der kommunalen Mahl- und Schlachtsteuer eine Abänderung des Gesetzes gelingen würde. Charakterisiert sich der § 13 als einen Eingriff in das Finanzwesen der Gemeinden, so bedeutet der § 15 eine Verkennung der elementarsten Grundsätze der Finanzpolitik und Finanzgebarung. War es mit der Durchführung der Witwen- und Waisenversorgung ernst, so bedurfte es dazu nicht des Vorbehalts irgendwelcher bestimmten Zolleinnahmen. Die Begründung des Fonds barg dann nur die Gefahr in sich, daß Getreidezölle und Hinterbliebenenversicherung dauernd und Änderungen ersterer wie letzterer erschwerend, miteinander verkoppelt blieben. Wie 1879 durch die Franckensteinsche Klausel und deren Erweiterung in den Zoll- und Steuergesetzen der 80er Jahre das Reich immer in der Verfügungsfreiheit über seine eigenen Einnahmen beschränkt wurde, so auch jetzt. Die lex Trimborn, wie der § 15 des Zolltarifgesetzes nach dem Antragsteller genannt zu werden pflegt, findet in der clausula Franckenstein, obwohl sie von dieser ähnlich wie die leges Lieber ein Stück abbröckelt, ihr Vorbild. Der durch sie begründete Hinterbliebenenfonds aber hat sein Vorbild im

Reichsinvalidenfonds, dem er auch angegliedert wurde. Doch war ihm ein noch weniger glückliches Schicksal als seinem älteren Bruder beschieden. Es betrugen:

	die Etatansätze	die wirklichen Einnahmen des Fonds
1906	22 000 000	—
1907	48 000 000	42 382 427
1908	53 000 000	—
1909	40 000 000	—

Die Mindererträge des Fonds sind auf verschiedene Ursachen zurückzuführen. Die wichtigste ist jedenfalls in dem System der Einfuhrscheine zu erblicken. 1894 war der Identitätsnachweis für Getreide aufgehoben worden. Bei der Ausfuhr von Getreide wurden fortan sogenannte Einfuhrscheine in Höhe des Zollbetrages des ausgeführten Getreides ausgestellt, die den Inhaber berechtigten, an irgend einer anderen Stelle des Reiches für den gleichen Zollwert Getreide innerhalb 6 Monaten zollfrei einzuführen oder den Schein innerhalb 3 Monaten zur Zollzahlung für bestimmte Waren (Getreide, Mehl, Kaffee, Petroleum) zu verwenden. Da Deutschlands Getreidebedarf größer ist als seine Produktion, konnten daraus, namentlich auch deshalb, weil die Zollsätze für die einzelnen Getreidearten annähernd gleich hoch waren, Schädigungen der Reichskasse nicht entstehen.

Das änderte sich, als in dem neuen Tarif für Futtergerste ein Zollsatz von 1,30 Mk., für Roggen und Hafer hingegen ein solcher von 5 Mk. eingeführt wurde. Da beide Getreidearten weder im Preise noch im Futterwert erheblich voneinander abweichen, war die Zolldifferenz für Handel und Landwirtschaft ein Anreiz, um Hafer auszuführen und Gerste einzuführen. Der Landwirt, der auf diese Weise in seiner Wirtschaft, z. B. zur Verfütterung, eine Tonne Hafer oder auch Roggen durch eine Tonne Futtergerste ersetzte, erzielte auf Kosten der Reichskasse einen Gewinn von rund 37 Mk.[1]) Dieser Vorgang hat denn auch, dafür sorgte schon der Getreidehandel, in ganz erheblichem Umfange Platz gegriffen. Damit trat gleichzeitig eine Verschiebung der Anbauverhältnisse ein, der Anbau von Futtergerste ging zurück, während Roggen- und Haferanbau zunahmen.

Die Schädigung der Reichskasse für den Austausch von heimischem Roggen, Hafer und dergl. gegen fremde Futtergerste

[1]) Zoll für eine Tonne Hafer 50 Mk., abzüglich 13 Mk. Zoll für eine Tonne Gerste bleiben, die Unkosten nicht gerechnet, 37 Mk.

ist offenkundig. In welchem Umfange von der Einfuhrscheinbegünstigung neuerdings Gebrauch gemacht worden ist, zeigt folgende Tabelle. Es wurden Einfuhrscheine ausgestellt im Durchschnitt der Jahre:

	in Millionen Mk.
1894—1896	7,14
1897—1899	15,65
1900—1902	17,39
1903—1905	30,42
1906—1908	65,73
1909—1911	109,34

Alle Versuche, die fiskalisch nachteiligen Wirkungen der Einfuhrscheine zu beseitigen, sind bisher an dem Widerstand gewisser Parteien, aber auch der Regierung gescheitert. Gegenüber den Behauptungen, die Schädigungen der Reichskasse bestreiten, sei das Wort eines Mannes angeführt, dem Sachkunde gewiß nicht abgesprochen werden kann. Der ehemalige Reichsschatzsekretär Wermuth sagt: »Die Finanzen des Reiches haben aus dem neuen Zolltarif nur sehr geringen Nutzen gezogen, eher durch das erweiterte System der Einfuhrscheine noch zugesetzt«[1]. Also vermutlich Zubußen in den Zolleinnahmen infolge des Einfuhrscheinsystems, das ist nach Wermuth das finanzielle Ergebnis des neuen Zolltarifs.

Verfolgen wir nach alledem noch mit wenigen Worten das Schicksal der Zolltarifvorlage. 1879 hatte Bismarck mit einer packenden Rede, deren Wirkung sich auch seine Gegner nicht entziehen konnten, die neue handelspolitische Ära eingeleitet. Und nach ihm erhob sich als erster Gegenredner der Mann, der bis dahin als Deutschlands erste Autorität in zoll- und handelspolitischen Fragen gegolten hatte: Delbrück. Dann folgten im weiteren Verlauf der Debatte Lasker, Bamberger, Oechelhäuser, Richter, Reichensperger, Windthorst usw. Und alle ihre Aus-

[1]) Wermuth, Die Gesundung der Reichsfinanzen, Deutsche Revue 1912, S. 132. Völlig unrichtig ist die Darstellung von Junge, Die Getreideeinfuhrscheine, Berlin 1912; besser Beckmann, Einfuhrscheinsysteme 1911. Doch ist auch seine Beweisführung an entscheidender Stelle unzutreffend, Beckmann, der sogar von der Beseitigung der Einfuhrscheine einen Rückgang der Zolleinnahmen befürchtet, schreibt: »Es ist anzunehmen, daß die bedeutenden Einnahmen aus Gerstenzoll sinken werden, sobald eine Änderung des Einfuhrscheinsystems den Austausch in Getreide unterbindet. Es würde der Überfluß an Roggen und Hafer im Inlande verfüttert, die Gersteneinfuhr sinkt und mit ihr die Zolleinnahmen«. S. 95 ff. Er übersieht einfach, daß der Gewinn des Reichskasse durch Wegfall der Ausfuhrscheine für Roggen und Hafer erheblich höher ist als der Ausfall durch Rückgang der Gersteneinfuhr.

führungen entsprachen der Größe der Aufgabe. Will man, wie es die Denkschrift von 1901 tat, den damaligen Tarif als die Grundsteinlegung der neuen Zollpolitik ansehen, dann brachte die Vorlage von 1901 die Krönung des Werkes. Aber man kann nicht sagen, daß die Verhandlungen auf einer diesem Vergleich entsprechenden Höhe gestanden hätten. Unter dem alten Schild »Schutz der nationalen Arbeit« wurde zwar gekämpft, aber man vermochte ihm keinen neuen Glanz zu geben[1]).

In seiner Einleitungsrede erklärte Bülow, daß der neue Zolltarif aus den Bedürfnissen des deutschen Wirtschaftslebens unter möglichst gleichmäßiger Berücksichtigung aller Interessen hervorgegangen sei. Wenige Sätze später betonte er jedoch im Widerspruch hierzu, daß der Entwurf in erster Linie den von der Landwirtschaft seit langem geltend gemachten Wünschen Rechnung trage, deren Berechtigung innerhalb der durch die nötige Rücksicht auf das Gemeinwohl gezogenen Schranken nicht bestritten werden könne. Auch aus dem weiteren Verhalten der Regierung ging offenkundig hervor, daß sie der Landwirtschaft in den Tarifsätzen bis an die äußerste Grenze, wenn nicht gar darüber hinaus, entgegengekommen war. Dennoch erklärten die Wortführer der Landwirtschaft den in den Minimalsätzen zugebilligten Zollschutz für völlig ungenügend. Und die Zolltarifkommission, an die die Vorlage am 12. Dezember 1901 nach zehntägiger Beratung verwiesen wurde, war im Sinne weiterer Erhöhung und Bindung landwirtschaftlicher Schutzzölle tätig. Die Regierung erklärte jedoch von vornherein mit aller Entschiedenheit, daß eine Erhöhung der Getreidezölle den Abschluß von Handelsverträgen unmöglich mache und daher »in jedem Stadium der Verhandlungen unannehmbar« sein werde. Nunmehr forderten die Vertreter der Landwirtschaft als Ausgleich für die angeblich ungenügende Bemessung des landwirtschaftlichen Zollschutzes eine Ermäßigung und teilweise Beseitigung der Industriezölle. Es war die alte schon 1879 angewandte Taktik. Sie hatte auch diesmal wenigstens in der Kommission den Erfolg, daß die Mindestzollsätze für Roggen und Weizen um 50 Pfg. erhöht wurden.

Durch den Kampf um die Getreidezölle wurden die Kommissionsberatungen außerordentlich in die Länge gezogen, und sie

---

[1]) Über den wahren Sinn des wohlklingenden Schlagwortes Schutz der nationalen Arbeit — Rathgen nennt es unter Bezug auf eine entsprechende Äußerung im Reichstag eine leere Phrase — vergl. P. Arndt, Der Schutz der nationalen Arbeit, Jena 1902 und Rathgen a. a. O., S. 44.

hätten wohl gar noch länger gedauert, wäre nicht die Gefahr gewesen, daß die Vorlage bis zum Ablauf der Legislaturperiode überhaupt nicht verabschiedet werden würde. Die Regierung nahm schließlich einige Änderungen des Entwurfes an, so insbesondere die Zerlegung des Gerstenzolles in einen Zoll auf Braugerste und auf Futtergerste mit einem Mindestzollsatz von 4 Mk. für erstere. Die Vorlage hatte den bisher bestehenden einheitlichen Vertragszoll für Gerste von 2 Mk. auf 3 Mk. mit Bindung als Mindestzollsatz erhöht. In der Versagung jeder weiteren Erhöhung des Roggen- und Weizenzolles blieb die Regierung jedoch fest.

Die zweite Beratung der Tarifvorlage im Reichstag erfolgte erst Mitte Oktober 1902. Der Kampf ging um die Agrarzölle. Der Vertreter des Bundes der Landwirte, von Wangenheim, beantragte, die Minimalzölle auf Roggen und Weizen auf 7,50 Mk. festzusetzen. Der Antrag wurde mit 289 gegen 44 Stimmen abgelehnt. Hierauf wurden die Kommissionsbeschlüsse, welche Mindestsätze von 5,50 Mk. für Roggen und 6 Mk. für Weizen beantragten, mit 187 gegen 152, bzw. 194 gegen 145 Stimmen angenommen. Doch mußte dieser Beschluß in der dritten Lesung wieder fallen gelassen werden, weil die Regierung standhaft dabei blieb, daß die Erhöhung der Mindestsätze für die Hauptgetreidearten unannehmbar sei. Die Annahme der Tarifvorlage erfolgte, nachdem durch Änderung der Geschäftsordnung die Obstruktion unterdrückt worden war, am 14. Dezember, einem Sonntagmorgen, früh um 5 Uhr, in namentlicher Abstimmung mit 202 gegen 100 Stimmen. Die Minderheit, die gegen den Zolltarif stimmte, setzte sich aus zwei Gruppen zusammen: aus den grundsätzlichen Gegnern der Zolltarifreform auf der Linken und aus den agrarischen Gegnern auf der Rechten. Das Organ der letzteren schrieb nach der Annahme des Zolltarifs:

> »Die Landwirtschaft ist im Zolltarif und im Zolltarifgesetz nicht zu ihrem Recht gekommen. Es ist ihr das versagt worden, was sie durch den Mund fast aller ihrer berufenen und geordneten Vertreter jahrelang gefordert und als Mindestmaß des unbedingt Notwendigen bezeichnet hatte. Daß angesichts dieses Ergebnisses ein dumpfer Groll sich der Landwirtschaft bemächtigen muß, liegt auf der Hand. Wohl mögen diejenigen, welche zum Zustandekommen der Zolltarifvorlage beigetragen haben, der Meinung sein, daß damit der Landwirtschaft eine, wenn auch nicht ausreichende, so doch immerhin annehmbare

Hilfe geboten werde; wir halten diese Annahme für einen schweren Irrtum, der sich als solcher bald genug erweisen wird. Durch die Annahme des Zolltarifs ist die Grundlage zum Abschluß langjähriger Handelsverträge geschaffen worden. Wird die Landwirtschaft den Zustand, der durch solche Handelsverträge wiederum auf ein Jahrzehnt und länger herbeigeführt wird, ertragen können? Diese Frage müssen wir auf Grund der Erfahrungen und auf Grund unserer Beobachtungen entschieden verneinen«[1]).

Diese Worte bedürfen heute keiner Kritik mehr, denn wenn Befürchtungen der Gegner der Zolltarifvorlage eingetroffen sind, dann sind es die der Linken und nicht der Rechten. Der Schutzzollgedanke ist 1902 ebenso wie 1887 überspannt worden. Das war schon bei der Verabschiedung der Zolltarifvorlage die Meinung Brentanos, Schäffles, Conrads u. a. Und erst in jüngster Zeit schrieb Schmoller: »Soweit wir in Deutschland den Schutzzoll 1885 bis 1892 übertrieben haben, waren die Bundesstaaten stark genug, 1892 bis 1894 die Übertreibungen zu korrigieren, und solche Korrektur wird wieder kommen«[2]).

Vierunddreißigstes Kapitel.

Fortschritte in der formellen Ordnung des Reichsfinanzwesens.

Mit einem nicht unbeträchtlichen Schuldenstand aus der Zeit des Norddeutschen Bundes und infolge des Krieges gegen Frankreich trat das Deutsche Reich ins Leben. Doch wurden sämtliche Anleiheschulden aus den Mitteln der französischen Kriegsentschädigung bis zum Jahre 1873 getilgt. Mit dem Jahre 1876 begann dann die ununterbrochene Reihe der Reichsanleihen. Vier Perioden lassen sich in der Entwicklung der Reichsschuld unterscheiden. Die erste ist die der kleinen Schulden verschiedener Verwaltungszweige. Sie reicht etwa bis zum Jahre 1888, bis zu welchem Zeitpunkt die erste Milliarde der Reichsschulden annähernd erreicht wurde. In der zweiten Periode, jener der vorwiegenden Heeresschulden, wurde die zweite Milliarde schon im Jahre 1894 überschritten. Es folgt eine Periode der Flotten- und Heeresschulden, die vor Erreichung der dritten Milliarde in die Periode der Kolonial- oder besser vielleicht der

---

[1]) Deutsche Tageszeitung vom 16. Dezember 1902.

[2]) Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft, 1912, S. 1912.

Expeditionsschulden hinüberführt. Die vierte Milliarde wurde durch die Finanznotkredite schon in kurzer Zeit von 1903 bis 1907 erreicht und überschritten.

Das ungemein schnelle Anwachsen der Reichsschuld ist auf zwei Mängel der Reichsfinanzverfassung zurückzuführen. Art. 73 der Reichsverfassung bestimmt, daß die außerordentlichen Reichsbedürfnisse durch Aufnahme von Anleihen gedeckt werden können. Es fehlte aber lange Zeit an festen, für Finanzverwaltung und Reichstag maßgebenden Grundsätzen darüber, wann der in Art. 73 vorgesehene Fall eines außerordentlichen Bedürfnisses gegeben sei. Und weiterhin fehlte daneben jeder Zwang zur Schuldentilgung. Beide Lücken in der formellen Ordnung des Reichsfinanzwesens hat die Reichsfinanzpolitik seit dem Scheitern der Miquel-Posadowskyschen Reformvorlagen zu beseitigen versucht.

Eine richtige Deckungspolitik ist zweifellos die Grundlage einer gesunden Finanzwirtschaft. Die Finanzlage des Reiches wäre lange nicht so ungünstig geworden, wenn strenge Vorschriften über die Verteilung der Ausgaben auf Ordinarium und Extraordinarium und somit auch über die Zulässigkeit von Anleihen bestanden hätten. Diese Erkenntnis veranlaßte den Reichstag, bei der Beratung des Etats für 1900[1]) die verbündeten Regierungen zu ersuchen, feste Grundsätze darüber aufzustellen, welche Ausgaben auf Anleihe übernommen werden dürfen. Zwar hatte das Reich auch bis dahin bereits alljährlich einzelne Ausgaben vom außerordentlichen auf den ordentlichen Etat übernommen, daneben aber waren in weitem Umfange Ausgaben aus Anleihen bestritten worden, die auf das Ordinarium gehörten. So waren z. B. alle einmaligen Ausgaben bei periodischen Heeresverstärkungen, obwohl sie mit dem natürlichen Bevölkerungszuwachs in Zusammenhang stehen, auf Anleihe übernommen worden. In der Marine erschienen bis zum Jahre 1887/88 die Ansätze für Neubauten im Gegensatz zu den Ersatzbauten, sowie für sonstige einmalige Ausgaben mit Ausnahme eines willkürlich auf 2 Millionen Mk. bemessenen Betrages im außerordentlichen Etat. Seither wurden für Schiffbauten 5 % des Wertes des schwimmenden Materials auf den ordentlichen Etat übernommen, der Rest als zur Fortentwicklung der Marine dienender Bedarf auf Anleihen. Größere Beschaffungen neuen Waffenmaterials waren stets in ihrem Gesamtbetrage und ohne Abschreibungsquote auf Anleihe übernommen worden, obwohl Waffen in der

[1]) Drucks. Nr. 682, 1898/1900, S. 4161.

Regel vor Ablauf eines Menschenalters verbraucht oder veraltet sind.

Die Finanzverwaltung kam dem Wunsche des Reichstages nach und legte in der Denkschrift zum Etat für 1901 die Grundsätze für die Übernahme der Reichsausgaben auf Anleihe fest. Die Mehrzahl der Einzelstaaten stimmte jedoch diesen Deckungsgrundsätzen nur insoweit zu, als ein das Etatsoll der Überweisungen übersteigender Fehlbetrag im ordentlichen Etat die durch Matrikularbeiträge zu deckende Summe von 40 Pfg. auf den Kopf der Bevölkerung nicht übersteigen würde. Darüber hinaus sollten Fehlbeträge durch Ergänzungsanleihen gedeckt werden.

Die erste Abänderung der Deckungsgrundsätze brachte schon der Etat für 1902. Nach den Anleihegrundsätzen von 1901 sollen bei den Festungen nur die Ausgaben zur Vervollständigung der wichtigeren Festungsanlagen und die Kosten für die Vervollständigung des deutschen Eisenbahnnetzes im Interesse der Landesverteidigung auf Anleihe verwiesen werden, alle übrigen Ausgaben hingegen in den ordentlichen Einnahmen Deckung finden. Im Gegensatz dazu wurde in der Denkschrift zum Hauptetat für 1902 unter Hinweis auf die veränderten Verhältnisse der Kriegsführung zur Umgestaltung und Vervollständigung der Landesbefestigungen die Errichtung eines Fonds gefordert, dem aus Anleihe jährlich 15 Millionen Mk. zugewiesen werden sollten. Außerdem sollten ihm die bisher im ordentlichen Etat vereinnahmten Verkaufserlöse für freiwerdende Festungsgrundstücke zugeführt werden. Gleichzeitig wurden auch die Ausgaben für Festungsersatz- und Umbauten, die zugunsten und auf Rechnung Dritter (Städte, Eisenbahnen) erfolgen, obwohl sie durchlaufende Posten bilden, auf Anleihe gebracht. Denn diese Anlagen müssen vielfach vor Eingang der Ersatzleistungen von reichswegen hergestellt werden. Die hiernach noch verbleibenden Festungsbauausgaben wurden mit der Begründung, daß es sich um verhältnismäßig geringe Summen handle, und die Zusammenfassung des ganzen Festungsbauaufwandes in einer Etatstelle zweckmäßig erscheine, gleichfalls auf den außerordentlichen Etat gebracht.

Da auch in den meisten anderen Verwaltungszweigen die Deckungsgrundsätze von 1901 nur unvollständig Anwendung fanden, faßte der Reichstag bei Beratung des Etats für 1906 erneut eine Resolution,

> die verbündeten Regierungen zu ersuchen, die in der Denkschrift zum Hauptetat für 1901 niedergelegten Grund-

sätze über die Aufstellung des außerordentlichen Etats einer Revision zu unterziehen, die Bedürfnisse des außerordentlichen Etats schärfer zu begrenzen und enger zu umschreiben und künftig bei Etataufstellungen hiernach verfahren zu wollen.

Dem gab die Regierung in der Denkschrift zum Etat für 1907 Folge. Aus den Denkschriften zum Hauptetat für 1901, für 1902 und besonders jener für 1907 läßt sich Genaueres über die in der Reichsfinanzwirtschaft verfolgte Deckungspolitik entnehmen.

Danach sind im Bereich des Reichsamts des Innern die Kosten der Herstellung des Kaiser Wilhelm-Kanals, Gesetz vom 16. März 1886, sowie seit dem Rechnungsjahr 1902 die Ausgaben zur Förderung der Herstellung geeigneter Kleinwohnungen für Arbeiter und gering besoldete Beamte des Reiches auf Anleihe übernommen worden. An dieser Praxis soll auch künftig festgegehalten werden, derart, daß größere Aufwendungen für den Nordostsee-Kanal, die über den Begriff der laufenden Unterhaltung und der durch die regelmäßige Fortentwicklung des Verkehrs bedingten Erweiterung hinausgehen, sowie die dem Reichsamt des Innern übertragene Wohnungsfürsorge auf Anleihe verwiesen bleiben.

In der Militärverwaltung hat die Finanzgebarung des Reiches verschiedene Wandlungen durchgemacht. Bis 1876/77 einschließlich wurden die einmaligen Ausgaben in der Hauptsache aus der französischen Kriegskostenentschädigung bestritten. Von 1877/78 ab wurden Anleihemittel in Anspruch genommen für die Durchführung der Kasernierung bis einschließlich 1895/96 und für Garnisonseinrichtungen in Elsaß-Lothringen bis einschließlich 1896/97. Seither erfolgt die Kostendeckung, wie im übrigen Reichsgebiet, d. h. durch ordentliche Einnahmen. Besonders aber sind die Kosten der Heeresverstärkungen und größerer Beschaffungen von Waffenmaterial, Munition und Ausrüstungsstücken durch Anleihen gedeckt worden. Dieser Weg wurde gewählt wegen der Größe des Bedarfs oder weil die Forderungen im Nachtragetat erschienen, in welchem Erhöhungen der Matrikularbeiträge gerne vermieden wurden. Doch ging man auch hier allmählich daran, den größeren Teil dieser Ausgaben durch ordentliche Mittel zu decken, so sind z. B. die Kosten der Änderung und der Organisation des Reichsheeres vom 1. Oktober 1899 an auf den ordentlichen Etat übernommen worden. Weiterhin finden wir auf Anleihe übernommen die Ausgaben für Festungsanlagen (Torerweiterungs-

bauten bis einschließlich 1880/81), die Kosten der Vervollständigung des deutschen Eisenbahnnetzes im Interesse der Landesverteidigung, die eisernen Vorschüsse für die Verwaltung des Reichsheeres[1]) und die Erweiterung, bzw. Neuerwerbung von Artillerieschießplätzen bis einschließlich 1894/95.

Künftighin sollen von sämtlichen Ausgaben der Heeresverwaltung diejenigen für Festungszwecke und für Vervollständigung des deutschen Eisenbahnnetzes auf Anleihe verwiesen werden, während alle übrigen Ausgaben ihre Deckung in den ordentlichen Mitteln zu finden haben.

Bei der Marineverwaltung ist, um sie zunächst auf den jeweilig für erforderlich erachteten Stand zu bringen, seit der Errichtung des Norddeutschen Bundes dauernd auf außerordentliche Mittel zurückgegriffen worden. In den ersten Jahren nach der Gründung des Reiches lieferte die französische Kriegsentschädigung, aus der auch die Marineschuld des Norddeutschen Bundes getilgt wurde, die Mittel, dann wurde der Anleiheweg beschritten. Es fehlte aber in diesem Verwaltungszweig ebenso wie in allen übrigen an leitenden deckungspolitischen Grundsätzen. Bis 1888/89 wurde von den gesamten erforderlichen einmaligen Ausgaben je nach Gutdünken ein geringer Betrag, zuletzt, wie schon erwähnt, 2 Millionen, aus den ordentlichen Einnahmen gedeckt. Seither wurde entsprechend der Lebensdauer der Kriegsschiffe und nach dem Vorgang größerer Reedereien eine Amortisationsquote von 2½% des Schiffbauwertes auf ordentliche Einnahmen verwiesen. Diese Rate wurde 1891/92 auf 5%, und vom Rechnungsjahr 1901 ab auf 6% des für das jeweilige Etatjahr ermittelten Schiffbauwertes bemessen. Die Kosten der artilleristischen und Torpedoarmierung wurden bis zum Jahre 1890/91 bei Schiff neu bauten auf Anleihe verwiesen; bis 1900 einschließlich wurden im allgemeinen zwei Drittel und seither werden die vollen Kosten aus ordentlichen Mitteln bestritten.

Bei den dargelegten Grundsätzen für die Deckung der Schiffbau- und Armierungskosten soll es auch in Zukunft sein Bewenden haben. Für alle sonstigen Ausgaben soll, wie schon bisher, der Grundsatz gelten, daß Aufwendungen, die zur Erhaltung des be-

---

[1]) Ein Teil dieser Vorschüsse ist durch Einführung einer anderen Kassenordnung für die Truppen entbehrlich geworden und 1897/98 dem Betriebsfonds der Reichshauptkasse zugeführt worden, vergl. Übersicht der Reichs-Ausgaben und -Einnahmen für 1897/98, S. 428 (bei den Truppen wurden 23716331 Mk. verfügbar, so daß nur noch 1895300 Mk. eiserner Vorschüsse bei der Verwaltung des Heeres verblieben).

stehenden Zustandes erforderlich sind, in den ordentlichen Einnahmen, jene hingegen, die durch die Weiterentwicklnng der Marine bedingt sind, in außerordentlichen Mitteln, d. h. in der Regel in Anleihen Deckung finden sollen. Die Grenze zwischen ordentlicher und außerordentlicher Deckung erscheint hier nicht an der richtigen Stelle gezogen. Entsprechend der natürlichen Zuwachsquote der Einnahmen dürfen und sollen gewisse Ausgabesteigerungen im Ordinarium Deckung finden. Deckungsgrundsätze sollen nicht unter der Voraussetzung der Stagnation der Ausgabezweige, sondern mit Rücksicht auf die lebensvolle Weiterentwicklung des Staatshaushaltes und der Volkswirtschaft aufgestellt werden.

Bei der Post- und Telegraphenverwaltung sind seit dem Jahre 1875 die Ausgaben zur ersten Anlage der großen unterirdischen Telegraphenlinien und Einrichtung von Telegraphenanstalten, sowie bis 1889 zur Errichtung von Dienstgebäuden aus Anleihen gedeckt worden. Einrichtung und Ausbildung der Fernsprechanlagen und des oberirdischen Telegraphennetzes sind aus ordentlichen Mitteln bestritten worden. Nur größere einmalige Ausgaben zur Erwerbung oder Herstellung unterirdischer und unterseeischer Drahtverbindungen sind weiterhin auf Anleihe übernommen worden. Seit 1902 sind auch Fernsprechanlagen, die vorzugsweise der Zukunft zugute kommen, und nach Art und Umfang über den Rahmen der regelmäßig wiederkehrenden Ausgestaltung des Fernsprechwesens erheblich hinausgehen, auf Anleihe genommen worden, sowie seit 1907 die Kosten der ähnlich wie durch das Reichsamt des Innern von der Post- und Telegraphenverwaltung selbständig ausgeübten Wohnungsfürsorge. An diesen Grundsätzen soll auch fernerhin festgehalten werden. Bei der Reichspost- und Telegraphenverwaltung bestätigt sich eine Beobachtung, die man bei Betriebsverwaltungen fast immer machen kann, nämlich die, daß Überschußverwaltungen eine viel sorgfältigere und weitblickendere Finanzpolitik treiben, als Zuschußverwaltungen.

Wie für außerordentliche Bedürfnisse des Reiches überhaupt, so fanden erst recht für den Ausbau der Reichseisenbahnen in den ersten Jahren nach der Gründung des Reiches die Mittel der Kriegsentschädigung Verwendung. Ein Betrag von 171,6 Millionen wurde für diese Zwecke vorbehalten. Er diente dazu, während des ersten Jahrzehnts der deutschen Verwaltung des elsaß-lothringischen Bahnnetzes sämtliche Ausgaben, die ihrer

Natur und ihrer Höhe nach nicht zu den fortdauernden zu rechnen waren, zu bestreiten. Weiterhin wurden alle größeren Aufwendungen bis zum Jahre 1895 einschließlich aus Anleihen gedeckt. Seit 1896/97 ist auch der Etat der Reichseisenbahnen in einen ordentlichen und außerordentlichen geschieden. Auf den außerordentlichen Etat sind nach und nach jene Ausgaben übernommen worden, die solche Anlagen, Einrichtungen und Beschaffungen betreffen, welche der Eisenbahn einen noch nicht erschlossenen Verkehr zuführen sollen, sowie Ausgaben für ungewöhnlich kostspielige Anlagen, Einrichtungen und Beschaffungen, deren Übernahme auf den ordentlichen Etat das finanzielle Ergebnis der Verwaltung für mehrere Jahre außergewöhnlich beeinträchtigen würde. Die Verzinsung und entsprechend starke Tilgung geht zu Lasten des ordentlichen Etats. Außerdem erfolgt auch bei diesem Verwaltungszweige die Wohnungsfürsorge aus Anleihemitteln.

In allen Zweigen der Reichsverwaltung hat sich somit seit den 80er Jahren allmählich das Bestreben bemerkbar gemacht, zu einer sorgfältigeren Scheidung der ordentlichen von den außerordentlichen Ausgaben zu gelangen. Wenn die finanziellen Konsequenzen daraus nicht immer oder sogar häufig nicht gezogen wurden, so war das in der Finanzlage des Reiches begründet. Die Theorie hat vor der Praxis immer wieder zurückweichen müssen. Bei Finanzverwaltung und Reichstag hat es zu oft an der notwendigen Unbeugsamkeit gegenüber Versuchen zur Durchbrechung der allmählich gewonnenen Grundsätze gefehlt. Und daran mangelt es auch heute noch. Auch jene Schranken, die die 1907 endgültig formulierten Deckungsgrundsätze der Anleihewirtschaft errichtet haben, sind trotz aller guten Vorsätze in der Folge tatsächlich nicht immer respektiert worden. So sind, um nur der wichtigsten Durchbrechung zu gedenken, alle jene zahlreichen, im einzelnen nicht festzustellenden Ausgaben, die auf gestundete Matrikularbeiträge übernommen und nachträglich durch Anleihe gedeckt wurden, ebenso viele Verletzungen der Deckungsgrundsätze. Zunächst fehlten die Mittel, und als dann die Finanzreform von 1909 und der Rechnungsabschluß für 1910 Überschüsse und laufende Einnahmen in solcher Höhe boten, daß der Reichshaushaltsetat für 1912 zum ersten Male vollständig nach den Grundsätzen einer vorsichtigen und vorausschauenden Finanzpolitik aufgestellt werden konnte, machten die neuen Wehrvorlagen und die innerpolitischen Verhältnisse das unmöglich.

Posadowsky hat einmal gesagt:

> »das Staatsschiff des Deutschen Reiches hat zwei Lecke: das eine ist die fortwährende Steigerung der Matrikularbeiträge, das andere ist der fehlende Zwang zur Schuldentilgung.«

Letzterer war in der Finanzwirtschaft des Norddeutschen Bundes vorgesehen. Das Anleihegesetz vom 8. November 1867 verpflichtete vom Jahre 1873 ab zu einer einprozentigen Tilgung. Die durch die Amortisation ersparten Zinsen sollten gleichfalls zur Tilgung verwendet werden. Diese Tilgungsvorschrift wurde jedoch nach dem Vorbild, das Preußen bei der Konversion seiner Anleihe gab, geändert und die freie Tilgung durch Gesetz vom 6. April 1870 ausgesprochen:

> »Die Tilgung erfolgt in der Art, daß die durch den Bundeshaushalt dazu bestimmten Mittel zum Ankauf einer entsprechenden Anzahl von Schuldverschreibungen verwendet werden.«

Die Anleihegesetze des Deutschen Reiches weisen ähnliche Bestimmungen auf, die jedoch erst in jüngster Zeit Anwendung gefunden haben. Die ersten Versuche zur Schuldentilgung bilden die ausführlich besprochenen leges Lieber. Im Jahre 1901, als man zum ersten Male Anleihegrundsätze aufstellte, wurde dann eine weitere spezielle Tilgungsbestimmung erlassen. Die Gesetze vom 25. Februar 1901 § 3 und 22. März desselben Jahres § 6 bestimmten, daß die Entschädigungen, welche für die Kosten der Expedition nach Ostasien oder für allgemeine Benachteiligungen des Reiches bezahlt würden, zur Schuldentilgung verwandt werden sollen. Die mit den Zuschußanleihen verbundenen besonderen Tilgungsvorschriften wurden schon erwähnt.

Durch die besonderen Schuldentilgungsgesetze sind vom Anleihesoll abgesetzt worden:

1895	13 000 000	Mk.
1896	50 000 000	„
1897	37 500 000	„
1898	42 400 000	„
1899	30 707 205	„
1902	8 404 813	„
1903	22 745 002	„
insgesamt	204 757 020	Mk.

Um diesen Betrag ist die auf Anleihe übernommene Ausgabesumme größer als die Reichsschuld[1]).

[1]) S. Tabelle im Anhang, S. 521.

Schuldentilgungsgesetze, die die ganze Reichsschuld betreffen, brachte erst die Finanzreform des Jahres 1906. Das Mantelgesetz legte im § 4 nach dem Vorschlag der Regierung den Grundsatz fest, daß, wie seit 1897 in Preußen, im Reiche vom Rechnungsjahr 1908 ab alljährlich mindestens $^3/_5$% des jeweiligen Gesamtbetrages der Reichsschuld zu tilgen seien. Die Finanzlage hat nicht gestattet, diese bescheidene Tilgungsvorschrift zu verwirklichen. Die Budgetkommission des Reichstags stellte deshalb, um das hier vorweg zu nehmen, gemäß einem Antrag Paasche-Erzberger im Oktober 1907/08 folgende Tilgungsgrundsätze auf:

1. Anleihen für werbende Anlagen sollen vom 7. Jahre an mit 2% getilgt werden, so daß sie in 56 Jahren erledigt sind.

2. Anleihen für unproduktive Zwecke sollen mit $3^1/_3$% getilgt werden, so daß sie in 30 Jahren erledigt sind.

3. Die jetzt bestehenden Schulden sollen mit 1% getilgt werden, so daß sie in 100 Jahren erledigt sind.

Dieser Antrag geht von der Auffassung aus, daß eigentlich nur solche Ausgaben auf Anleihe gebracht werden dürfen, die voraussichtlich Zinsen und Tilgungsraten des Anlagekapitals aufbringen. Die Tilgungsfrist für solche Anleihen ist deshalb auch auf einen längeren Zeitraum erstreckt worden. Außer den werbenden Anlagen sollen auch andere einmalige Ausgaben auf Anleihe übernommen werden können, die, obwohl eigentlich auf den ordentlichen Etat gehörend, doch durch ihre Höhe den jeweiligen Etat zu sehr belasten würden. Eine entsprechend schnellere Tilgung ist für solche Kredite wünschenswert. Dieser Grundsatz hätte nun eigentlich auch auf die bestehende Reichsschuld Anwendung finden müssen; das geschah jedoch nicht, da in diesem Falle noch rund 100 Millionen Mk. mehr jährlich zur Schuldentilgung hätten bereit gestellt werden müssen. Dazu aber schienen weder damals noch in absehbarer Zeit überhaupt die Mittel vorhanden zu sein.

Die obligatorische Schuldentilgung hat dann im Finanzgesetz vom 15. Juli 1909 ihre Ordnung gefunden. Nach § 3 dieses Gesetzes hat die Tilgung der Reichsschuld vom 1. April 1911 ab nach Maßgabe der nachstehenden Bestimmungen zu erfolgen:

Die Bestimmungen, welche für die Tilgung der zu werbenden Zwecken bereits ausgegebenen Anleihen gelten, bleiben in Kraft. Zur Tilgung der bis zum 30. September 1910 begebenen sonstigen Anleihen ist jährlich mindestens 1% des an diesem Tage vorhandenen Schuld-

kapitals unter Hinzurechnung der ersparten Zinsen zu verwenden.

Zur Tilgung des vom 1. Oktober 1910 ab begebenen Schuldkapitals sind jährlich

a) von dem für werbende Zwecke bewilligten Anleihebetrage mindestens 1,9 %,

b) im übrigen mindestens 3 % in beiden Fällen unter Hinzurechnung der ersparten Zinsen zu verwenden.

Als ersparte Zinsen sind $3^1/_2$ % der zur Tilgung aufgewendeten Summen anzusetzen.

Ob es diesmal gelingen wird, diese Bestimmungen zu verwirklichen, muß freilich dahingestellt bleiben.

Die formelle Ordnung des Reichsschuldenwesens berührt auch die Reichsschuldenordnung vom 19. März 1900. Das Gesetz trifft Bestimmungen über die Bereitstellung der im Wege des Kredits zu beschaffenden Geldmittel, über die Art der Tilgung, Kündigung und andere finanztechnische Punkte. Während der Reichstag früher geneigt war, diese Fragen jeweils in den Anleihegesetzen zu entscheiden, überträgt die Reichsschuldenordnung der Finanzverwaltung, bzw. dem Reichskanzler die freie Verfügung darüber, zu welcher Zeit, durch welche Stelle und in welchem Betrage Schuldverschreibungen auf Grund der jeweiligen Anleiheermächtigung ausgegeben werden sollen. Das gleiche gilt von der Bestimmung des Zinssatzes, der Kündigungsbedingungen und des Kurses, zu welchen die Anleihe begeben werden soll. Die Verwaltung der Reichsanleihen ist bis auf weiteres bei der preußischen Hauptverwaltung der Staatsschuld verblieben.

1904 zwang die Finanzlage zu einer kleinen Änderung der Reichsschuldenordnung[1]). Danach ist der Reichskanzler ermächtigt worden, zum Zwecke der Einlösung von Schatzanweisungen neue Schatzanweisungen oder Schuldverschreibungen auszugeben (Gesetz vom 22. Februar 1904). Es handelt sich hierbei um die prinzipielle Frage, ob die einmalige Ausgabe von Schatzanweisungen den bewilligten Kredit tilgt. Diese Frage schien so lange gegenstandslos, als die Inanspruchnahme der Schatzanweisungen unbedeutend war. Als aber die vorübergehenden und die dauernden Kredite mehr und mehr anschwollen, mußte es schon aus finanziellen Gründen geboten erscheinen, der Finanzverwaltung bei Begebung und Einlösung von Schatzanweisungen größere Bewegungsfreiheit zu gewähren. Es kam darauf an, der Finanzverwaltung

[1]) Drucks. Nr. 208, 11. Leg.-Per., I. Sess., 1903/04.

mehr als bisher die Aufnahmen von Anleihen unter Berücksichtigung der Lage des Geldmarktes und der Kursgestaltung zu ermöglichen. Sie mußte Gelegenheit haben, die Begebung dauernder Anleihen nötigenfalls auf einen geeigneten Zeitpunkt verschieben zu können, ohne daß dadurch die Wirtschaftsführung gefährdet würde. Die Ermächtigung, an Stelle fundierter Anleihen vorübergehend schwebende Schulden aufzunehmen, d. h. Schatzanweisungen auszugeben, schien der geeignete Ausweg zu sein. Er wurde denn auch der Reichsfinanzverwaltung, die in der Folge mehrfach davon Gebrauch machte, eröffnet. Wir haben seither — nach dem Zwecke unterschieden — zwei Arten von Schatzanweisungen: Betriebsfondsschatzanweisungen und Anleiheschatzanweisungen. Sie werden leider in den Nachweisungen der Finanzverwaltung nicht getrennt aufgeführt, was im Interesse der Verwaltungskontrolle wohl zu wünschen wäre.

Die Änderung der Reichsschuldenordnung brachte nur eine formelle Erleichterung der Finanzlage. Zur materiellen Neuordnung des Finanzwesens konnten weder Reichstag noch Bundesrat sich entschließen. Ersterer war nicht geneigt, zu dem Zolltarif noch das Odium einer Finanzreform auf sich zu nehmen, und der Bundesrat tröstete sich damit, erst die finanziellen Wirkungen des Zolltarifs abwarten zu müssen, ehe eine Finanzreform im großen Stile in Angriff genommen werden könne. v. Stengel, der 1903 die Leitung des Reichsschatzamtes übernahm, versuchte deshalb durch eine kleine Finanzreform formalen Charakters die Wege zur grundsätzlichen Ordnung des Reichsfinanzwesens zu ebnen. Es galt, zunächst eine Vereinfachung der ganzen Reichsfinanzwirtschaft herbeizuführen und gleichzeitig die Mängel zu beheben, die sich aus der Verkettung der Reichs- und Landesfinanzen in immer fühlbarerer Weise ergaben.

Da war vorerst die Franckensteinsche Klausel. Hier war selbst vom Standpunkt der Einzelstaaten Wohltat Plage geworden. Die Überweisungen waren von anfangs 40 Millionen Mk. auf 500 bis 600 Millionen Mk. angewachsen. Daraus ergaben sich beträchtliche Vorschußleistungen für die Einzelstaaten. Nach der bestehenden Übung sind nämlich, wie schon erwähnt, die Matrikularbeiträge in monatlichen Vorauszahlungen abzuführen, während die Überweisungen aus den Zöllen, der Tabaksteuer, der Verbrauchsabgabe für Branntwein und den Reichsstempelabgaben erst 6 bis 8 Wochen nach Ablauf des Vierteljahres, in welchem sie eingehen, den Bundesstaaten überwiesen werden. Die Zahlungen an Matrikular-

umlagen stellen sich somit, soweit sie in Überweisungen Deckung finden, als nachträglich erstattete Vorschüsse an das Reich dar. Diese Vorschußleistungen haben mit dem Anwachsen der Überweisungen einen immer größeren Umfang angenommen[1]. Es ist daher nicht richtig, bei der Erörterung der Staatenbeiträge, wie es zumeist geschieht, nur das Verhältnis der Matrikularbeiträge zu den Überweisungen in Betracht zu ziehen, vielmehr hat auch die absolute Höhe dieser Geldleistungen Bedeutung. Je höher die Vorschußzahlungen mit der Zeit wurden, desto dringlicher war auch der Wunsch nach einer Änderung des bisherigen Zahlungs- und Abrechnungsverfahrens. Dazu kam der schwankende Charakter der Überweisungssteuern, der nach Inkrafttreten des neuen Zolltarifs noch verschärft worden war.

Nicht minder drückend wurde von den Einzelstaaten die wechselnde und seit 1889 ununterbrochen steigende Last der Matrikularbeiträge empfunden. Die Bestrebungen und Versuche zu ihrer Beseitigung wurden erwähnt. Durch die Reichshaushaltungsvoranschläge für 1902 und 1903 hatten diese Bemühungen einen neuen Anstoß erhalten. Denn nach ersterem wären 58,9, nach letzterem gar 118 Millionen Mk. oder etwas über 1,00, bzw. 2,00 Mk. auf den Kopf der Bevölkerung an ungedeckten Matrikularbeiträgen erforderlich gewesen, wenn nicht im Etatentwurf der eigentlich verfassungswidrige Weg der Deckung dieser Beträge durch Zuschußanleihen gewählt worden wäre. Der Reichstag aber hatte bereits deutlich zu erkennen gegeben, daß er diesen Ausweg nicht mehr zu gehen gewillt war, sondern auf Erhöhung der Matrikularbeiträge bestehen werde. Um so notwendiger schien es, durch eine Finanzreform einer ungemessenen, die Leistungsfähigkeit der Einzelstaaten ernstlich gefährdenden Matrikularbelastung vorzubeugen.

Ein weiterer Mangel in der Finanzverfassung des Reiches war die Behandlung der Überschüsse der Vorjahre. Gemäß Art. 70 der Reichsverfassung wurden diese in das Ordinarium — meist des zweitfolgenden Etatjahres — eingestellt. Dementsprechend wurden auch die Fehlbeträge behandelt. Nun aber kann es keinem Zweifel unterliegen, daß, je sorgfältiger die Aufstellung eines Etats erfolgt, desto mehr Überschüsse und Fehlbeträge auf reinen Zufälligkeiten beruhen. Sie gehören daher nicht ins Ordinarium. Die Reichsfinanzwirtschaft hat schwer darunter gelitten (Flottenvorlage 1898!), daß bereits bei sinkender

[1] Vergl. das Beispiel oben S. 378.

Konjunktur, gestützt auf die durch Überschüsse der Vorjahre anscheinend glänzende Finanzlage, dauernde Ausgaben begründet wurden.

Der dem Reichstag im Dezember 1903 unterbreitete Entwurf eines Gesetzes betreffend Änderungen im Finanzwesen des Reiches[1]) bezweckte im § 1, eine Einschränkung der Franckensteinschen Klausel herbeizuführen. Sie sollte künftighin auf jene Überweisungssteuer begrenzt werden, die in ihren Erträgen am stetigsten war. Das war die Branntweinverbrauchsabgabe. Gleichzeitig sollte der § 2 des Gesetzes vom 28. März 1903, der Mehrerträge der Überweisungen und Überschüsse des Reichshaushaltes bis zur Tilgung der Zuschußanleihe für 1903 von 72 Millionen Mk. dem Reiche vorbehielt, beseitigt werden.

Um weiterhin den Einzelstaaten den seit Jahren angestrebten Schutz gegen unvorhergesehene Eingriffe des Reiches in ihre Landeshaushalte zu gewähren, sollten die Matrikularbeiträge nach § 3 des Gesetzentwurfes in der Regel den fünfjährigen Durchschnitt der Überweisungen nicht überschreiten.

Der § 2 endlich sah eine zweifache Verfassungsänderung vor. Die Überschüsse des Reichshaushaltes sollten künftig nicht mehr »zur Bestreitung der gemeinschaftlichen ordentlichen Ausgaben«, sondern an erster Stelle zur Erstattung der ungedeckten Matrikularbeiträge und an zweiter zur Deckung gemeinschaftlicher außerordentlicher Ausgaben dienen.

Im Reichstage fand die Vorlage größeren Widerstand, als ihrer Bedeutung entsprach. Der § 1 des Entwurfs wurde als eine Gefährdung des Budgetrechtes des Reichstags bekämpft. Davon hätte jedoch nur dann die Rede sein können, wenn zu befürchten war, daß nach Beschränkung der Überweisungssteuern auf die Branntweinverbrauchsabgabe die reichseigenen Einnahmen zur Deckung des ordentlichen Reichsbedarfs ausreichen würden, so daß ein Rückgriff auf die beweglichen Matrikularbeiträge, deren budgetrechtliche Bedeutung übrigens von der Regierung nicht mehr bestritten wurde, ausgeschlossen war. Eine solche Besorgnis aber schien auf absehbare Zeit unbegründet. Dennoch beharrte die Kommission, der der Gesetzentwurf zugewiesen wurde, darauf, daß die Beschränkung der Überweisungssteuern auf die Branntweinverbrauchsabgabe keine ausreichende konstitutionelle Garantie sei. Sie fügte deshalb unter Aufrechterhaltung der Stempelabgaben als Überweisungssteuern noch die Maischbottich-

[1]) Drucks. Nr. 14, 11. Leg.-Per., 1. Sess., 1903/04.

und die Branntweinmaterialsteuer zu der Branntweinverbrauchsabgabe hinzu, lehnte aber gleichzeitig die Aufhebung des § 2 des Gesetzes vom 28. März 1903 ab. Statt der im Entwurf vorgesehenen rund 100 Millionen Mk. blieben ungefähr 200 Millionen Mark als jährliche Überweisungen erhalten. Gänzlich abgelehnt wurde die lose Bindung der Matrikularbeiträge, wie sie der § 3 vorsah. Der Reichstag wollte die finanzielle Verantwortlichkeit der Einzelstaaten für die Budgetgestaltung nicht im geringsten beseitigt sehen. Es ist das jener Punkt, auf den man immer wieder in der Geschichte des Reichsfinanzwesens stößt. Die Volksvertretung befürchtete — und das hängt mit der finanziellen Organisation des Reiches zusammen — daß der Bundesrat sich Anforderungen der einzelnen Verwaltungszweige gegenüber zu nachgiebig zeigen werde, wenn die Einzelstaaten nicht nötigenfalls auch fühlbarerweise mit zur Deckung der Reichsausgaben herangezogen werden könnten.

Annahme fand hingegen jene Abänderung des Art. 70 der Reichsverfassung, die den Einzelstaaten, wie Richter bemerkte, die erste Hypothek auf die Überschüsse im Reichshaushalt einräumte, und ebenso jene Bestimmung, die etwaige, die ungedeckten Matrikularbeiträge übersteigenden Überschüsse zur Deckung gemeinschaftlicher außerordentlicher Ausgaben vorbehielt. Außerdem wurde im Art. 70 der Reichsverfassung auch die clausula Miquel, »solange Reichssteuern nicht eingeführt sind[1]«, gestrichen. Dadurch sind die Matrikularbeiträge auch formell das geworden, was sie materiell schon lange waren: eine ordentliche Finanzquelle zur Herstellung des Etatgleichgewichts.

Die Bedeutung dieser sogenannten kleinen Finanzreform oder lex Stengel ist gering. Sie liegt im wesentlichen in einer gewissen Vereinfachung des Etats. Dadurch, daß dem Reiche seit 1904 Zölle und Tabaksteuer nicht nur bis zum Betrage von 130 Millionen Mk., sondern ganz zufließen, ist der jährliche Bedarf an Matrikularbeiträgen verringert worden. Überweisungssteuern und Matrikularbeiträge ermäßigten sich für das Jahr 1904 durch Annahme des Gesetzes von 554 und 578 auf 196 und 220 Millionen Mark. Auch die Verkettung der ordentlichen Etats verschiedener Wirtschaftsjahre ist gelöst worden. Posadowsky hatte damit eine Vereinfachung der finanziellen Beziehungen zwischen Reich und Gliedstaaten erzielen wollen. In Wirklichkeit waren jedoch durch die Etatisierung nach der Spannungstheorie und durch die

[1]) S. oben S. 20.

Schuldentilgungsgesetze die Verhältnisse noch verwickelter und undurchsichtiger geworden. Durch das Gesetz betreffend Änderungen im Finanzwesen des Reiches vom 14. Mai 1904 ist endlich die alte Forderung nach reinlicher Scheidung der Reichs- und Landesfinanzen ihrer Erfüllung einen kleinen Schritt näher gekommen. Die Franckensteinsche Klausel, deren Abbruch die leges Lieber begonnen hatten, ist bis auf Stempelabgaben und Branntweinsteuern niedergelegt worden.

Siebenter Teil.

Die vierte Periode der Reichsfinanzwirtschaft 1906 bis 1912.

Die Zeit der Reformversuche.

Fünfunddreißigstes Kapitel.

Die Handelsverträge von 1906.

Nach Abschluß der Caprivischen Handelsverträge machte sich das Bestreben geltend, ihre Wirkungen für die Landwirtschaft möglichst einzuschränken. Diesem Zwecke sollte die Ausschaltung oder doch wenigstens eine andere Fassung und Deutung der Meistbegünstigungsklausel dienen. Die Bewegung richtete sich in erster Linie gegen die südamerikanischen Staaten und die Vereinigten Staaten von Nordamerika, von deren Konkurrenz die Landwirtschaft am meisten bedroht war. Bei dem Altreichskanzler, der von Friedrichsruh aus die innere und äußere Politik Deutschlands mit kritischem Blick verfolgte, fanden diese Bestrebungen Unterstützung. In einem Anfang 1895 geführten Gespräch soll er sich tadelnd darüber ausgesprochen haben, daß von der Regierung die Meistbegünstigungsklausel in mechanischem Sinne ausgelegt werde. Wenn einem anderen Staate vertragsmäßig ein Zugeständnis gemacht werde, so bedeutet das nicht — so wurde Bismarcks Meinung in der Öffentlichkeit wiedergegeben — daß nun nach der Meistbegünstigungsklausel den meistbegünstigten Staaten ohne weiteres das gleiche Zugeständnis gemacht werden müsse, sondern nur dann, wenn sie dieselbe Gegenleistung machten. Die Hamburger Nachrichten bemerkten hierzu:

> »Wir haben Grund zu der Annahme, daß die Ansicht des Fürsten hier zutreffend wiedergegeben worden ist. — Meistbegünstigung kann doch nur bedeuten, daß der sie beanspruchende Staat bei Abschluß von Tarifverträgen mit dritten Staaten ebenso günstig gestellt wird, wie

diese. Wenn ihm aber die Vorteile, die diesen dritten Staaten gegen äquivalente Konzessionen vertragsmäßig bewilligt worden sind, gratis und ohne die Gegenkonzessionen, durch die der dritte Staat sie erworben hat, zugestanden werden, so wird er offenbar günstiger gestellt«[1]).

Für diese Interpretation ließ sich nicht nur geltend machen, daß sie dem Wortlaut der Meistbegünstigungsklausel in dem Handelsvertrag zwischen Preußen und den Vereinigten Staaten von 1828 entsprach, die dementsprechend seitens der Union immer nur beschränkt auf Deutschland angewendet worden war, während das Deutsche Reich bisher stets unbeschränkte Meistbegünstigung gewährt hatte, sondern auch andere Vertragsstaaten ließen sie uns gegenüber nur bedingt gelten. Gerade zur Zeit, als Bismarck ihre mechanische Anwendung bekämpfte oder bekämpfen ließ, mußte die deutsche Regierung bei Italien wegen Gleichstellung des deutschen Bierimportes mit demjenigen Österreich-Ungarns vorstellig werden. Italien jedoch machte, trotz Meistbegünstigungsverpflichtung, die Gewährung dieses Zugeständnisses davon abhängig, daß Deutschland der Einfuhr italienischer Weine dieselbe Erleichterung hinsichtlich der Untersuchungsmethoden einräume, wie sie Österreich-Ungarn zugestanden habe, da die dem österreichisch-ungarischen Bierimport gewährte Erleichterung lediglich eine diesbezügliche Gegenleistung bilde.

Ihren Ausdruck fand die von der Landwirtschaft getragene Bewegung gegen die Meistbegünstigung in dem im März 1895 eingebrachten Antrag des Abgeordneten Heyl von Herrnsheim auf Kündigung des Meistbegünstigungsvertrages mit Argentinien, der in der Kommission angenommen wurde, im Reichstag dann aber unerledigt blieb[2]).

Nach Vereinbarung des Zolltarifes wurde die Frage der engeren Umgrenzung des Grundsatzes der Meistbegünstigung, die die Industrie ebensosehr betraf wie die Landwirtschaft, wieder aufgerollt. Es ließ sich nicht leugnen, daß häufig Vorteile, die bei Tarifabschlüssen erlangt worden waren, eine wesentliche Minderung ihres Wertes dadurch erfahren hatten, daß sie ohne weiteres auch dritten Staaten zufielen. Dennoch sprach sich der deutsche Handel gegen jede Einschränkung der Meistbegünstigung aus[3]).

---

[1]) Hamburger Nachrichten Nr. 49 vom 26. Februar 1895.

[2]) Drucks. Nr. 68 und 379, 9. Leg.-Per., III. Sess. 1894/95. Reichstagsverhandlungen vom 13. und 14. März 1895.

[3]) Resolution der Bremer Handelskammer vom 22. März 1905, der sich eine Reihe deutscher Handelskammern anschloß.

Durch die Bemühung, der Meistbegünstigungsklausel einen anderen Inhalt zu geben, schien der ohnedies recht schwierige Abschluß der neuen Handelsverträge noch mehr gefährdet. Schon das Verhalten der Regierung bei den Zolltarifberatungen im Reichstag hatte offenkundig gezeigt, daß der Abschluß neuer Handelsverträge nicht leicht sein werde. Mit Beginn der Ära der Tarifverträge unter Caprivi hatte sich in weiten Kreisen die Meinung verbreitet, die Umkehr zur liberalen Wirtschaftspolitik der Männer des Zollvereins sei eingeleitet. Auch die näheren Vertragsfreunde Deutschlands, deren mit dem Reiche gemeinsame wirtschaftliche Interessen die Grundlage der Capriviverträge gebildet hatten, hegten die Hoffnung, daß mit dem Abbruch des Protektionismus fortgefahren werde. Um so mehr mußte die abermalige Wendung in der deutschen Zollpolitik verstimmend wirken. Dennoch betraf die Besorgnis der Vertragsstaaten, abgesehen von Rußland, Rumänien und Italien, nicht so sehr die Frage der Erhaltung des deutschen Absatzmarktes, sondern mehr Befürchtungen wegen Rückwirkung der deutschen Zollpolitik auf die wirtschaftliche Gesamtlage. Die Verstärkung der allgemeinen Schutzzollströmung und die Gefahr der Entstehung verlustbringender Zollkriege oder gar allgemeiner politischer Spannungen beunruhigte sie. Die deutsche Regierung bemühte sich jedoch redlich, wirtschaftliche Gegensätze nicht zu politischen werden zu lassen. Bei der Erneuerung der Handelsverträge vertrat sie die Auffassung, daß jede Unterbrechung der handelspolitischen Beziehungen mit den Vertragsstaaten zu vermeiden sei. Sie versuchte deshalb, nicht ohne Erfolg, die Verhandlungen so zu führen, daß die neuen Abmachungen unmittelbar an die Stelle der bisherigen treten konnten. Die Kündigung der alten Verträge wurde dadurch vermieden. Sie liefen zunächst weiter, bis in Form eines Zusatzabkommens der neue Tarif an Stelle des alten trat.

Die Arbeitsunfähigkeit der beiden Parlamente hatte die rechtzeitige Verabschiedung eines autonomen Zolltarifes für Österreich-Ungarn verhindert. Das Deutsche Reich war daher gezwungen, beim Abschluß der neuen Handelsverträge die traditionelle Reihenfolge zu verlassen. Zuerst begannen im Sommer 1903 die Verhandlungen mit Rußland. Sie führten jedoch zunächst zu keinem Ergebnis. Das Wort, das Bismarck seinerzeit dem sich über die deutschen Getreidezölle beklagenden russischen Minister des Äußeren von Giers entgegengehalten hatte: »Ne pleurez pas; unseren Agrarzöllen werden Sie eine russische Industrie zu ver-

danken haben«[1]), war zur Wahrheit geworden. Freilich fühlte sich die russische Industrie noch lange nicht lebenskräftig genug, um der Schutzzölle entbehren zu können, und ihr Einfluß auf die russische Regierung war so groß, daß trotz der überwiegenden Agrarinteressen Rußlands bei den Verhandlungen mehr der Schutz russischer industrieller Produkte, als die Forderungen der landwirtschaftlichen Ausfuhr im Vordergrund stand. Wenigstens war dieses der Fall, als nach dem Abbruch der Verhandlungen im Herbst 1903 ihre Wiederaufnahme im Sommer 1904 erfolgte. Die russische Regierung hatte sich inzwischen davon überzeugen müssen, daß auch gegen das Angebot einer Herabsetzung der russischen Industriezölle eine Ermäßigung der deutschen Minimalzollsätze für die Hauptgetreidearten nicht zu erreichen war, und daß deutscherseits ebensowenig ihr dringender Wunsch auf Bevorzugung der russischen landwirtschaftlichen Erzeugnisse gegenüber der Einfuhr aus den Vereinigten Staaten erfüllt werden könne. Denn das Interesse Deutschlands an der Ausfuhr nach der Union überwog jenes an dem russischen Export bedeutend. Rußland hingegen mußte, wenigstens nach den Ergebnissen der Handelsstatistik zu urteilen, an dem Zustandekommen eines neuen Vertrages mehr gelegen sein, als dem Deutschen Reiche.

Allerdings hatte sich während der Geltungsdauer des deutsch-russischen Handelsvertrages vom 29. Januar/10. Februar 1894 auch die deutsche Ausfuhr nach Rußland nicht ungünstig entwickelt. Die russische Quote des deutschen Gesamtimports hatte sich sogar weniger vorteilhaft entwickelt, als Deutschlands Einfuhr nach Rußland im Vergleich zur russischen Gesamteinfuhr. Der durchschnittliche Anteil Rußlands an der deutschen Einfuhr betrug sowohl in den Jahren 1889—1891, wie 1895—1901, d. h. in den für einen Vergleich allein in Frage kommenden Zeitspannen vor und nach Inkrafttreten des Caprivivertrages, rund 13%, während in den gleichen Zeitabschnitten der Wert der Ausfuhr von Deutschland nach Rußland von 5% auf 7% der russischen Einfuhr gestiegen war. Die absoluten Ziffern zeigen freilich, daß die russischen Interessen die deutschen bedeutend überwiegen. Der durchschnittliche Wert der Ausfuhr von Rußland nach dem Deutschen Reiche betrug 1889/91 541 Millionen Mk, und 1895/1901 654 Millionen Mk., während Deutschland nach Rußland 1889/91 durchschnittlich für 163 Millionen Mk. und 1895/1901 für 271 Millionen Mk. ausführte.

[1]) Nach den Worten Bülows in der Reichstagssitzung vom 1. Februar 1905.

Nachdem die Bemühungen auf Ermäßigung der deutschen Minimalzölle für Getreide und auf Begünstigung der russischen Einfuhr vor der amerikanischen sich aussichtslos erwiesen hatten, versuchten die russischen Unterhändler im Interesse ihrer Landwirtschaft zwei andere Forderungen zu verwirklichen. Die minderwichtige betraf die Verpflichtung Deutschlands, seinen Maiszoll in Höhe von 5 Mk. zugunsten der russischen Gersteausfuhr weder autonom, noch durch Verträge zu ermäßigen. Auch darauf konnte Deutschland nicht eingehen, da es sich damit eines wichtigen Kompensationsobjektes für die noch ausstehenden Verhandlungen mit Österreich-Ungarn und Rumänien begeben hätte. Der Maiszoll ist dann auch in den Verträgen mit diesen Staaten auf 3 Mk. ermäßigt worden.

Schwerwiegender war die russische Forderung auf Beseitigung aller deutschen veterinärpolizeilichen Einfuhrverbote und Gewährung von Garantien, daß die russische Vieh-, Fleisch- und Geflügeleinfuhr deutscherseits durch keinerlei administrative Maßnahme gehemmt werde. Die Forderung wurde gestützt auf die Behauptung, daß das russische Veterinärwesen allen berechtigterweise zu stellenden Anforderungen entspreche. Dennoch wurde auch dieses Verlangen deutscherseits rundweg abgelehnt. Die Schweineeinfuhr aus Rußland wurde ebenso wie später mit Bezug auf Österreich-Ungarn kontingentiert, im übrigen aber die Autonomie in der Regelung des Veterinärwesens in allen wesentlichen Punkten aufrecht erhalten[1]).

Die übrigen allgemeinen Differenzpunkte — auf den Streit um einzelne Zollsätze kann hier naturgemäß nicht eingegangen werden — betrafen mehr Handel und Industrie als die Landwirtschaft. Zunächst verdient Erwähnung die Absicht der russischen Regierung, Kartellexportprämien durch Zuschlagszölle unwirksam zu machen. Damit sollte eine Garantie dagegen geschaffen werden, daß der russische Tarif durch Maßnahmen deutscher Kartelle mittelbar mehr oder weniger unwirksam gemacht werde. In einer besonderen Tarifklausel wünschte Rußland ausgesprochen zu sehen, daß eine Ware, die am Erzeugungsort teuerer verkauft

---

[1]) Die bisherigen Vertragsbestimmungen erfuhren nur folgende nichtssagende »Ergänzung zu Art. 5 des Zusatzvertrages: Die von der deutschen Regierung gegenüber der russischen Einfuhr getroffenen veterinären Maßnahmen können nicht in strengerer Form durchgeführt werden, als diejenigen gegenüber von Staaten, welche sich hinsichtlich der Tierseuchen und der veterinären Einrichtungen in demselben Zustande befinden wie Rußland«. Dazu wurde diese Bestimmung noch ausdrücklich als auf die veterinären Abmachungen zwischen Deutschland und Österreich-Ungarn nicht anwendbar erklärt.

werde als in Rußland, bei der Einfuhr einem Zuschlagszoll unterliegen solle. So einfach und vom protektionistischen Standpunkt aus einleuchtend dieser Vorschlag klingt, in der Praxis würde er sich zweifellos als undurchführbar erwiesen haben. Vermutlich wäre eine solche Klausel für den berechtigten Staat nur eine bequeme Handhabe zu Zollplackereien aller Art gewesen. In diesem Punkte aber begegneten die deutschen Unterhändler Rußland mit dem vollen Maße ihres Mißtrauens. Mit dem Einwand, daß eine brauchbare Formulierung nicht möglich sei, wurde daher auch dieser Antrag abgelehnt.

Das gleiche gilt von der Forderung auf genaue Umschreibung der Meistbegünstigungsklausel. Jedoch erreichte es Deutschland — unter Hinweis auf die Bestimmungen der Brüsseler Zuckerkonvention, derzufolge Zuschläge auf die Zuckerausfuhr aus Ländern, die direkte oder indirekte Prämien gewähren, nicht als Verletzung der Meistbegünstigung anzusehen sind — daß Rußland vertragsmäßig die eventuelle Erhebung einer Surtaxe auf Zucker zugestand und damit gleichzeitig die Brüsseler Konvention anerkannte.

Eine weitere Forderung Rußlands betraf die Aufhebung der nach dem bisherigen Vertrag bestehenden Verpflichtung, bei der Wareneinfuhr über die Westgrenze keine köheren Zölle zu erheben als bei der Einfuhr auf dem Seewege. Obwohl Deutschland im Vertrage mit Österreich-Ungarn die Erhebung von Differenzialzöllen, die die Einfuhr zu Lande ungünstiger stellen als die seewärts eingehende, schon seit 1882 in den Kauf nehmen mußte, konnte es gegenüber Rußland den alten Standpunkt der Gleichbehandlung der Einfuhr zu Wasser und zu Lande aufrecht erhalten.

Wie alle den Interessen der deutschen Landwirtschaft widerstreitenden Forderungen wurde auch die Zinsfreiheit des Zollkredites für russisches Getreide und die Beibehaltung der gemischten Privattransitlager, obwohl diese Wünsche auch dem Verlangen des deutschen Handels entsprachen, im wesentlichen abgelehnt[1]).

Ein letzter wichtiger Punkt betraf die Beschwerden über die Behandlung der russischen Wanderarbeiter durch die deutschen Behörden. Beanstandet wurden Heranziehung zur Altersversicherung, Beschränkung des Niederlassungsrechtes, angeblich

[1]) Vergl. jedoch die Ergänzungsbestimmungen zu Art. 6 im Zusatzvertrag zum Handels- und Schiffahrtsvertrag zwischen Deutschland und Rußland vom 28./15. Juli 1904.

ungerechtfertigte Inhaftnahme russischer Staatsangehöriger u. dgl. Es handelte sich hierbei zum Teil um preußische Angelegenheiten. Die deutsche Regierung bezeigte jedoch mit Rücksicht auf den Bedarf ihrer Landwirtschaft an russischen Arbeitskräften in den strittigen Fragen weitgehendes Entgegenkommen. Mehrere wurden außervertraglich geregelt.

Die meisten russischen Forderungen wurden somit deutscherseits abgelehnt. Demgegenüber waren auch die russischen Zugeständnisse außerordentlich gering. Obwohl die politische Lage Rußlands zur Zeit des Vertragsabschlusses infolge des Krieges mit Japan äußerst ungünstig war, und Rußland des deutschen Geldmarktes sogar dringend benötigte, konnte es Deutschland zur Annahme eines Tarifs bewegen, der für die deutsche Industrie in fast allen für ihre Ausfuhr nach Rußland wichtigen Positionen erhebliche Zollerhöhungen brachte. Auch gelang es den deutschen Unterhändlern nicht, den Wünschen unseres Handels entsprechend, die Einschränkungen des Art. 5 des Vertrages von 1894, die dem freien Transitverkehr durch Kaukasien und Sibirien entgegenstanden, zu beseitigen. Und schließlich hatten auch ihre Bemühungen um Garantien gegen Erschwerungen der deutschen Einfuhr durch Zollplackereien und Verwaltungsmaßnahmen, die man in Rußland für ein unentbehrliches Hilfsmittel der Handelspolitik zu halten schien, im wesentlichen nur freundliche Zusicherungen im Gefolge[1]).

Etwas später als mit Rußland — im Herbst 1903 — begannen die Vertragsverhandlungen mit der Schweiz. Die baldige Einleitung der Unterhandlungen mit dem kleinen Nachbarstaat waren deshalb notwendig, weil dieser sonst wahrscheinlich den deutschen Handelsvertrag gekündigt haben würde. Das aber wollte die deutsche Regierung, wie erwähnt, vermieden sehen. In der Schweiz bestand die Absicht, diesmal mit den drei Vertragsstaaten Deutschland, Österreich-Ungarn und Italien zum Abschluß eines Handelsvertrages zu gelangen, bevor jene sich untereinander verständigt haben würden. Die Bundesregierung wollte es vermeiden, abermals einer geschlossenen Liga gegenüber zu stehen, wie das beim Abschluß des Caprivivertrages, angeblich zum Nachteil der Schweiz, der Fall gewesen war.

Zu gleicher Zeit, als in Deutschland die Zolltarifverhandlungen schwebten, hatte man auch in der Eidgenossenschaft begonnen,

[1]) Für Einzelheiten vergl. Art. 2, Punkt 2, 6 u. 8, sowie die Ergänzung des Zollreglements im Zusatzvertrag vom 12. November 1904.

handelspolitisch zu rüsten. Bei der Aufstellung des Tarifs zwang schon die geographische Lage, dem schutzzöllnerischen Beispiel der Nachbarländer zu folgen. Zudem hatte der schweizerische Bauernbund nach dem Vorbild des deutschen Bundes der Landwirte in der Schweiz eine agrarische Bewegung entfacht, die sich ebenso nachdrücklich Geltung zu verschaffen wußte, wie die gleiche Strömung im Deutschen Reiche. Die Gegensätze in diesem kleinen Gebiet waren noch schärfer als in Deutschland. Nach heftigen Kämpfen wurde ein Zolltarif aufgestellt, der sowohl eine erhebliche Verstärkung des Agrarschutzes als eine wesentliche Steigerung der Zölle für zahlreiche Industrieerzeugnisse brachte. Dieser Generaltarif fand durch Referendum vom 15. März 1903 die Billigung der großen Mehrheit des Schweizervolkes.

Günstige Verhandlungsergebnisse zu erzielen, war unter diesen Umständen für die deutschen Unterhändler nicht leicht. Es mußten denn auch die Verhandlungen ebenso wie mit Rußland zunächst ergebnislos abgebrochen werden. Es war die Frage, ob Deutschland es auf einen Zollkrieg ankommen lassen wollte. Doch schien das wenig ratsam zu sein. Wenngleich die Schweiz in einem Tarifkampf schwere Verluste erlitten haben würde, so hätte sie, namentlich nachdem der kleine Staat in den Zollkonflikten mit Frankreich und Italien erfolgreich gewesen war, die gereizte nationale Empfindlichkeit vermutlich doch den Kampf um jeden Preis durchhalten lassen. Dem deutschen Ausfuhrhandel aber drohte die Gefahr, ein wichtiges Absatzgebiet vorübergehend und vielleicht zum Teil sogar dauernd an Frankreich zu verlieren. Letzteres war deshalb nicht unwahrscheinlich, weil viele deutsche Erzeugnisse den schweizerischen Markt erst während des letzten französisch-schweizerischen Zollkrieges erobert hatten. Allein auch die Schweiz hatte ein Interesse daran, daß die guten Handelsbeziehungen zwischen dem Reiche und der Eidgenossenschaft erhalten blieben. Wenn sie auch einen verstärkten Schutz des heimischen Marktes erstrebte, so mußte dem kleinen Lande mit seiner stark entwickelten Seiden-, Maschinen- und Uhrenfabrikation die Sicherung des ausländischen Absatzmarktes doch noch wichtiger sein.

Nachdem die Verhandlungen im Sommer 1904 wieder aufgenommen worden waren, führten sie bald zum Abschluß. Die deutschen Unterhändler konnten, da sie selbst mit einem wesentlich verschärften Tarif kamen, auf ihrer Forderung, daß schweizerischerseits der status quo aufrecht erhalten bleibe, nicht beharren. Sie

mußten auf vielen für die deutsche Einfuhr wichtigen Gebieten mit erhöhten Sätzen des schweizerischen Tarifs vorlieb nehmen. Dagegen stellte die Schweiz nach langem Sträuben die Gewährung des deutscherseits geforderten Patentschutzes für Erzeugnisse der chemischen Industrie in Aussicht. Das Vertragsprotokoll erhielt einen Zusatz, demgemäß das Deutsche Reich befugt war, die Zölle auf Anilin und nicht besonders genannte Teerfarbenstoffe zu erhöhen, sofern die eingeleitete Revision des schweizerischen Patentgesetzes nicht einen besseren Patentschutz ergeben sollte. — Der Abschluß des Vertrages wurde in beiden Ländern allgemein mit Befriedigung begrüßt, ein Zeichen dafür, daß es gelungen war, im wesentlichen einen billigen Interessenausgleich zu finden.

Von den näheren Vertragsfreunden Deutschlands hatte nur Italien ernstlich die Überspannung der agrarischen Forderungen zu befürchten. Solange die Verstärkung des deutschen landwirtschaftlichen Zollschutzes in der Hauptsache Getreide und Vieh betraf, konnte es ruhig zusehen. Der geforderte lückenlose agrarische Zolltarif mit hohen Sätzen auch für Wein, Geflügel, Eier, frische Blumen usw. aber bedrohte wichtige Zweige der italienischen Ausfuhr. Nun hatte gerade Italien immer den Standpunkt vertreten, und es war zeitweilig von Bismarck darin bestärkt worden, daß es von seinen politischen Freunden auch wirtschaftliche Unterstützung erwarten dürfe. Es ist nicht ausgeschlossen, daß solche Rücksichten die Reichsregierung auch bei der Aufstellung des Tarifs von 1902 leiteten und ihren Widerstand gegen weitere Zollerhöhungen festigten. Gewisse deutsche Interessentenkreise, sowohl der Landwirtschaft wie der Industrie, waren freilich mit dem bisherigen Ergebnis der deutsch-italienischen Handelsbeziehungen gar nicht zufrieden. Die Handelsstatistik, die trotz ihrer eingestandenen Mängel die einzige einigermaßen zuverlässigen Aufschluß gebende Quelle ist, zeigte, daß Italiens Einfuhr nach Deutschland während der Dauer des Vertrages relativ und absolut sich stärker gehoben hatte, als Deutschlands Ausfuhr nach Italien. Die Einfuhr Italiens in das deutsche Zollgebiet betrug im Durchschnitt jährlich vor dem Caprivivertrag 1889/91 137,8 Millionen Mk., nach dem Vertrage bis zum Abschluß des italienisch-französischen Vertrages 147,5 Millionen Mk. und seither, d. h. von 1899 bis 1902, 189,6 Millionen Mk. Deutschlands Ausfuhr nach Italien hingegen betrug in den drei erwähnten Zeitabschnitten 94,0, 87,5 und 125,1 Millionen Mk.

Nun wollen diese Ziffern an sich schließlich noch nicht viel besagen. Jedenfalls lag kein Anlaß zu solchen pessimistischen Betrachtungen vor, wie sie in Interessentenkreisen beliebt wurden. Denn es bleibt zu beachten, daß die Entwicklungsmöglichkeiten eines wirtschaftlich zurückgebliebenen Landes größer sind, als eines in industrieller Hochblüte stehenden. Vor allem aber ist entscheidend, aus welchen Artikeln sich Ausfuhr und Einfuhr zusammensetzen. Es ist doch beinahe selbstverständlich, daß Deutschlands Aufnahmefähigkeit für italienische Agrarerzeugnisse erheblich größer sein muß, als die Italiens für deutsche Industrieerzeugnisse. Nur neben diesen Erwägungen kommt in Betracht, daß während der letzten Vertragsperiode die Zahl der Zollbindungen und Zollherabsetzungen im italienischen Vertragstarif gegenüber Deutschland nur gering war und auch der auf gleicher Grundlage abgeschlossene italienisch-österreichische, sowie der italienisch-schweizerische Vertrag keine Verbesserung der Deutschland zugute kommenden Vergünstigungen bedeutete. Erst als fast nach zehnjährigem Zollkrieg ein Vertrag zwischen Italien und Frankreich zustande kam, der weitgehende Tarifermäßigungen aufwies, hob sich auch, dank der Meistbegünstigungsklausel, die deutsche Ausfuhr. Denn der Vertrag mit Frankreich war nach allgemeinem Urteil für Italien, das ihn aus finanzpolitischen Gründen — um sich den Pariser Geldmarkt zu erschließen — hatte eingehen müssen, sehr ungünstig.

Erschwert wurden die Vertragsverhandlungen mit Italien dadurch, daß die mit den Handelsverträgen von 1892 eingeschlagene Abkehr vom Protektionismus auf der Apenninenhalbinsel mehr Anhänger denn je hatte. Die Textilindustrie war inzwischen in das Lager der Freihändler übergegangen; denn sie war seit dem Zollkrieg mit Frankreich so erstarkt, daß sie die französische und schweizerische Konkurrenz nicht mehr zu fürchten brauchte, hingegen auf Erweiterung des Exportes bedacht sein mußte. Nur die Eisenindustriellen huldigten noch dem Hochschutzzoll. Bei den deutschen Schutzzollforderungen aber spielte gerade die Erstarkung der italienischen Industrie eine Rolle, die frei von großen sozialen Lasten, frei von Einbußen durch die Arbeiterbewegung auf einigen Gebieten eine gewisse Überlegenheit zeigte. Dazu kam, daß die deutsche Industrie sich ohnehin durch mancherlei Maßnahmen Italiens beschwert fühlte. So war ein Jahr nach dem Inkrafttreten des Handelsvertrages vom 6. Dezember 1891 seitens Italiens die Zollzahlung in Gold angeordnet worden, was entsprechend dem steigenden Goldagio eine allgemeine Erhöhung der

Zollsätze bis zu 15 % bedeutete. Begründeter noch war die Klage darüber, daß die deutschen Exporteure, die weder ihren Sitz noch irgend eine Niederlassung, Agentur oder dergl. in Italien hatten, von den italienischen Behörden rücksichtslos zur Einkommensteuer herangezogen wurden. Es geschah das in der Weise, daß überall dort, wo die Steuerbehörden von Lieferungen nach Italien Kenntnis erhielten, einfach ein Prozentsatz des Wertes der auf Grund von gestempelten Verträgen gelieferten Waren als Einkommen angenommen und die Steuer dann bei dem Käufer der importierten Ware erhoben wurde.

Dennoch gelangte Deutschland mit Italien schneller zum Vertragsabschluß als mit den bisher erwähnten Staaten. Der Grund mag darin erblickt werden, daß Italien als einziger Vertragsstaat keinen neuen Zolltarif aufgestellt hatte. Dementsprechend ließ freilich auch die Zahl der bewilligten Zollbindungen zu wünschen übrig. Außerdem behielt sich Italien für den Fall einer Revision seines Tarifs ebenso wie in den später mit Österreich-Ungarn und der Schweiz vereinbarten Verträgen gewisse Tarifänderungen bis zu vertragsmäßig festgelegten Höchstsätzen vor.

Ähnlich wie bei den Verhandlungen mit Rußland kam auch die Frage des Arbeiterschutzes zur Erörterung. Italien hatte im gleichen Jahre, als die Vertragsverhandlungen mit Deutschland gepflogen wurden, einen Arbeiterschutzvertrag mit Frankreich geschlossen. Im Hinblick darauf stellt auch der deutsch-italienische Vertrag Verhandlungen der beiden Regierungen zum Zweck einer Vereinbarung über »die Behandlung der italienischen Arbeiter in Deutschland und der deutschen Arbeiter in Italien« in Aussicht[1]).

Die neuen Verträge mit den kleineren Staaten Belgien, Rumänien, Serbien und Bulgarien bieten geringeres Interesse. Wichtig war bei der Regelung der handelspolitischen Beziehungen zu den Balkanländern, daß Deutschland mit diesen Staaten, die gleichfalls in den Jahren 1902 bis 1904 sich mit autonomen Tarifen gewappnet hatten, sehr bald zu einem neuen Vertragsverhältnis gelangte, während Österreich-Ungarn infolge der in den Parlamenten beider Reichshälften lebhaft geltend gemachten Agrarinteressen — Frage der Vieheinfuhr — jahrelang nicht zu einem Vertragsabschluß gelangen konnte. Den Vorteil davon hatte Deutschland, das — wie früher in einem ähnlichen Falle — seine Einfuhr nach diesen Ländern trotz mancher Hochschutzzölle (Rumänien) außerordentlich zu steigern vermochte.

[1]) Art. 2a des Zusatzvertrages vom 3. Dezember 1904.

Die Erneuerung des Handelsvertragsverhältnisses zwischen Deutschland und der ihm politisch wie wirtschaftlich besonders nahestehenden österreichisch-ungarischen Monarchie bildete diesmal den Schluß des das Deutsche Reich mit den europäischen Großmächten verknüpfenden Vertragsnetzes. Die Verhandlungen wurden im Juni 1904 aufgenommen, dann zeitweilig unterbrochen, weil Österreich-Ungarn zuerst das Vertragsverhältnis mit Italien erneuern wollte, was freilich mißlang. Am 25. Januar 1905 wurde dann der Vertrag mit Österreich-Ungarn unterzeichnet. Ähnlich wie bei der schon erwähnten Dreibundmacht waren auch Österreich-Ungarns Handelsbeziehungen zu Deutschland schwerwiegender als die des Reiches zum Donaustaat. Der Anteil der Ausfuhr Österreich-Ungarns nach Deutschland belief sich auf nicht viel weniger als 50% der gesamten österreich-ungarischen Ausfuhr, während in der abgelaufenen Vertragsperiode vom deutschen Export durchschnittlich nur rund 10% den österreichisch-ungarischen Markt aufgesucht hatten. Auch absolut war Österreich-Ungarns Ausfuhr nach dem deutschen Zollgebiete größer als die Deutschlands nach der Donaumonarchie. Freilich war auch bei diesem Vergleich ähnlich wie bei der Bewertung der deutsch-italienischen Ein- und Ausfuhrziffern zu erwägen, daß die Ausfuhr Österreich-Ungarns nach Deutschland in der Hauptsache durch Rohstoffe ihr Schwergewicht erhielt. Wenn hierbei dem Getreide eine stetig abnehmende Bedeutung zukam, so lag das daran, daß das einheimische Getreide infolge der zunehmenden Bevölkerung auf dem inländischen Markt in steigendem Maße Absatz fand.

Da Deutschland, als es mit Österreich-Ungarn zum Vertragsabschluß gelangte, bereits mit Rußland, Italien usw. abgeschlossen hatte, konnte es Österreich keine wesentliche Ermäßigung seines Tarifs mehr zugestehen. Die Vertragssätze für industrielle Erzeugnisse wurden beiderseits mit Rücksicht auf die neuen autonomen Tarife beider Reiche wesentlich höher als im Caprivivertrag angesetzt. Die deutscherseits erfolgende Ermäßigung der landwirtschaftlichen Zölle entsprach meist den Zugeständnissen, die Rußland und Italien bereits gewährt worden waren. Die größte Schwierigkeit bot die Vereinbarung des den Vertrag begleitenden Viehseuchenabkommens. Besonders Ungarn legte, wie früher, den größten Wert darauf, daß die Vieheinfuhr deutscherseits nicht durch Verwaltungsmaßnahmen behindert werde. Dennoch gelang es der deutschen Regierung,

sich in allen wesentlichen Punkten die autonome Regelung seines Veterinärwesens vorzubehalten. Das Recht der Präventivsperre mit der Befugnis, wenn nötig, die Sperre auf ganz Österreich-Ungarn auszudehnen, wurde sogar ausdrücklich anerkannt.

Anfang des Jahres 1905 wurden dem Reichstag die mit Italien, Rußland, der Schweiz, Rumänien, Serbien, Belgien und Österreich-Ungarn abgeschlossenen Verträge vorgelegt. Die Handelsverträge bedeuteten die konsequente Weiterführung der mit dem Tarif von 1902 eingeleiteten Schutzzollpolitik. Die Mindestzölle für Getreide waren selbstverständlicherweise beibehalten worden, obwohl es an Versuchen, ihre Herabsetzung zu erlangen, seitens des Auslandes nicht gefehlt hatte. Auch bei den nicht gebundenen landwirtschaftlichen Zöllen waren die Tarifsätze meist aufrecht erhalten worden, und die vom Ausland viel bekämpfte Autonomie im Veterinärwesen hatte kaum eine Abschwächung erfahren. Durch Zugeständnisse auf dem Gebiete der Industriezölle und der Finanzzölle hatten diese Erfolge bezahlt werden müssen. Alle Staaten, ausgenommen Italien, das mit seinem autonomen Tarif vom 14. Juli 1887, natürlich ohne Rücksicht auf die Bindungen und Ermäßigungen im Caprivivertrag, in die Verhandlungen eingetreten war, hatten nach dem Vorbilde Deutschlands sich für die Vertragsverhandlungen mit neuen Tarifen gerüstet. In diesen waren im Hinblick auf die Erschwerung der Einfuhr landwirtschaftlicher Erzeugnisse durch den deutschen Tarif die Industriezölle ganz allgemein erhöht worden. Die Ermäßigung dieser Zölle im Wege des Vertrages sollte die Gegenleistung bilden, durch welche die Agrarstaaten Rußland, Rumänien, Serbien usw., aber auch Italien und die Schweiz hofften, sich den deutschen Markt zu öffnen. Das gelang jedoch nur in bescheidenem Maße; freilich waren dementsprechend auch die Ermäßigungen, die die ausländischen Industriezölle erfuhren, im großen uud ganzen außerordentlich gering. Die die erwähnten sieben Handelsverträge begleitende Denkschrift an den deutschen Reichstag bemerkt dazu:

> »Für die Gestaltung der neuen Vertragstarife ist in erster Linie das Bestreben maßgebend gewesen, den für die deutsche Landwirtschaft durch den neuen autonomen Zolltarif in Aussicht genommenen höheren Schutz tunlichst aufrecht zu erhalten. Es ist dies auch in der Hauptsache gelungen.«

Die Denkschrift kann selbst nicht verhehlen, daß die Industrie

die Kosten der neuen Verträge bezahlen mußte, wenn sie auch tröstend meint:

> »Gleichwohl sind auch die neuen Verträge für die deutsche Ausfuhrindustrie von größter Bedeutung. Wenngleich in ihnen die fremden Zollsätze gegenüber dem bisherigen Zustande zum Teil erhöht sind, so erhalten sie doch gegenüber den Zöllen, welche unsere Industrie ohne Vertrag im Auslande zu überwinden haben würde, weitgehende und höchst wertvolle Ermäßigungen. Vor allem aber gewährleisten sie diejenige Stetigkeit der Zollverhältnisse, auf welche unsere Industrie mit Recht weit größeres Gewicht legt als auf die Frage der Höhe der fremden Zölle.«

Die Fadenscheinigkeit dieser Ausführungen bedarf keiner weiteren Beleuchtung. Bezeichnend für die geringen Erfolge, die die deutschen Unterhändler auf dem Gebiete der Industriezölle erreichen konnten, ist, daß Österreich-Ungarn sich 1894 im Hinblick auf den weitgehenden deutsch-russischen Tarifvertrag mit einem einfachen Meistbegünstigungsvertrag gegenüber Rußland begnügen konnte, nach den dürftigen Zugeständnissen des neuen deutsch-russichen Abkommens aber sich veranlaßt sah, zu einer selbständigen Tarifvereinbarung mit Rußland zu gelangen.

Formell waren die neuen Verträge als Zusatzabkommen zu den Verträgen vom Jahre 1891/92 abgeschlossen worden. Die Zusätze betrafen, abgesehen von den völlig revidierten Tarifen, zum Teil Erläuterungen des Tarifs, zum Teil gewisse Verkehrserleichterungen, wie z. B. Anerkennung von Zeugnissen des Ausfuhrstaates über Charakter, Wert, Gehalt usw. gewisser zollpflichtiger Waren. Neu und wichtig war die in den Verträgen mit Österreich-Ungarn, Italien, Belgien, der Schweiz, Rumänien und Serbien enthaltene Schiedsgerichtsklausel. Danach sollen künftig strittige Tariffragen schiedsgerichtlich erledigt werden.

Wenn man von der Beurteilung absieht, die das Tarif- und Vertragswerk durch Interessenten irgendwelcher Art gefunden hat, so muß zugestanden werden, daß der Tarif der sorgfältigst ausgearbeitete ist, den Deutschland je gehabt hat. Wenn dennoch keine großen handelspolitischen Erfolge mit ihm erzielt worden sind, so lag das an den agrarischen Gewichten, mit denen er belastet war. Es ist hier nicht der Ort, die Wirkungen der neuen Handelsverträge zu untersuchen, aber es mag doch festgestellt werden, daß von den Hoffnungen, die an sie geknüpft wurden,

sich nur wenige, von den Befürchtungen sich aber viele verwirklicht haben. Darüber können auch die beiden scharfen Hochkonjunkturwellen, die uns seit 1905 beschieden waren, nicht hinwegtäuschen. Seit dem Inkrafttreten der neuen Handelsverträge hat ein Teuerungsjahr das andere abgelöst. Gewiß kann die große breite Teuerungsbewegung nicht einfach mit dem Schlagwort »Schutzzollpolitik« erklärt werden, wohl aber hat sie durch letztere an manchen Stellen eine empfindliche Verschärfung erfahren.

Was den Handelsverträgen vom Jahre 1906 mit guten statistischen Belegen vorgeworfen werden kann, ist, daß seit ihrer Geltung die Exportentwicklung eine Abschwächung erfahren hat. Die Rohstoffeinfuhr ist seither im Vergleich zur Fabrikatausfuhr ganz unverhältnismäßig gewachsen. Gleichzeitig machte sich bei der Einfuhr eine Verdrängung der minderwertigen Erzeugnisse durch höherwertige bemerkbar, während es bei der Ausfuhr umgekehrt war. Das alles mag schließlich nicht als stichhaltig für die Beurteilung der Wirkungen der Handelsverträge angesehen werden; entscheidend aber ist, daß die Quote, mit der Deutschland an der Gesamteinfuhr wichtiger Vertragsstaaten wie Nichtvertragsstaaten beteiligt ist, seit den neuen Handelsverträgen einen Rückgang aufweist. Der Absatz der deutschen Industrie auf dem Auslandmarkt ist verhältnismäßig zurückgedrängt worden[1]).

Auch auf die Gestaltung der Reichsfinanzen sind die neuen Handelsverträge natürlich von Einfluß gewesen. Seit den siebziger Jahren haben die Zolleinnahmen eine steigende Bedeutung für den Reichshaushalt gewonnen. Erst durch die letzte große Finanzreform ist ihre relative Bedeutung etwas zurückgedrängt worden. Die folgende Tabelle (s. S. 423) weist den Anteil der einzelnen Einnahmequellen an den ordentlichen Reichseinnahmen in Dreijahresdurchschnitten nach.

Die einzelnen Ziffernreihen mögen für sich sprechen. Es sei nur daran erinnert, daß der Inhalt der Reihen durch die Zoll- und Steuergesetzgebung der letzten drei Jahrzehnte eine starke Veränderung erlitten hat. Bei den Zollerträgen, die uns an dieser Stelle in erster Linie interessieren, sind die Einnahmen aus den Industrie- und Finanzzöllen, die vor 1879 durchaus im Vordergrund des deutschen Zollsystems standen, zugunsten der Agrarzölle verhältnismäßig stark zurückgedrängt worden.

[1]) Vergl. Trescher, Mehr Ausfuhrpolitik, 1911; ferner Manicke, Deutschlands gegenwärtiges Zollwesen, seine Bedeutung und Verfassung, Finanzarchiv 1908, S. 267 ff. Für die Wirkungen der Agrarzölle s. Brentano, Die Getreidezölle, 1911.

	1876/78	1882/84	1889/91	1898/1900	1908/10
	%	%	%	%	%
1. Zölle u. Zollaversen . .	29,4	46,4	50,3	47,8	40,8
2. Tabaksteuer	0,2	2,1	1,5	1,2	2,0
3. Zuckersteuer	11,6	9,0	8,0	11,0	9,7
4. Salzsteuer	9,6	8,8	5,7	4,9	3,8
5. Branntweinsteuer . . .	10,5	8,9	16,1	12,7	9,6
6. Brausteuer	4,4	4,1	3,4	3,1	5,0
7. Stempelsteuern aller Art	1,8	4,6	5,0	7,2	11,3
8. Überschüsse der Betriebsverwaltungen[1])	3,4	9,8	6,7	7,3	5,6
9. Ausgleichbeträge . . .	4,5	4,5	1,6	1,5	1,6
10. Ungedeckte Matrikularbeiträge	17,3	—	—	1,1	2,6
11. Verschiedene Einnahmen	7,3[2])	1,8	1,7	2,2	8,0[3])

Allein der Anteil des Ertrages der Zölle von Getreide, Hülsenfrüchten und Malz an den gesamten Zolleinnahmen betrug während der oben angegebenen Zeitspannen in Prozenten:

1876/78	1882/84	1889/91	1898/1900	1908/10
—	9,5	27,0	27,3	34,4

Jedoch nicht nur in den Einnahmen, sondern naturgemäß auch in den Ausgaben des Reiches macht sich die Schutzzollpolitik bemerkbar. Ein großer Teil der Mehrausgaben des Reiches in den Jahren nach Abschluß der Handelsverträge war eine finanzielle Konsequenz der Zölle. Zu ersehen ist das nicht nur aus den höheren Ausgaben der verschiedenen Verwaltungszweige für Materialien, Naturalverpflegung usw., sondern auch im Besoldungswesen und den den höheren Lebenskosten entsprechend steigenden Löhnen der Betriebsverwaltungen. Mit einer Regelmäßigkeit, die allgemeine Ursachen haben muß, sind diese Lasten in den letzten Jahren im Reichsetat wie in den Landes- und Gemeindehaushalten gestiegen. Die Lage ist heute ähnlich wie vor Abschluß der Capriviverträge[4]). Darum erhebt sich auch bei allen jenen, denen das Wohl des Ganzen mehr als das einzelner Gruppen am Herzen liegt, die ernste Frage, ob sich der Mann finden werde, der aufs Neue den Mut zur »rettenden Tat« hat?

---

[1]) Auch Einnahmen des Bankwesens.

[2]) Darunter Zinsen aus belegten Reichsgeldern.

[3]) Darunter neue Steuern (Erbschafts-, Zuwachs-, Leuchtmittelsteuer) 3,5%; ferner Zinsraten von China.

[4]) Vergl. die Bemerkung Schmollers oben S. 393.

Sechsunddreißigstes Kapitel.

Die Reichsfinanzreform vom Jahre 1906.

Als im August 1903 der ehemalige bayerische Bundesratsbevollmächtigte Freiherr von Stengel die Leitung des Reichsschatzamtes übernahm, begannen sofort die Versuche, der, wie sich nicht länger leugnen ließ, unhaltbaren, teilweise sogar verfassungswidrigen Finanzpolitik des Reiches ein Ende zu bereiten. Dazu bedurfte es einschneidender Reformen. Den ersten Schritt bedeutete die erwähnte, noch in der Session 1903/04 verabschiedete sogenannte kleine Finanzreform. Gleichzeitig waren jedoch noch im Laufe des Jahres 1903 auf einer Finanzministerkonferenz in Berlin die Grundsätze der weiteren Reform festgelegt worden.

Nach dem, was über den Inhalt dieser Konferenz bekannt geworden ist, verständigten sich die verantwortlichen Leiter der deutschen Finanzpolitik über die Ausgestaltung der großen Verbrauchssteuern und die Ausdehnung des Reichsstempelgesetzes auf Quittungen und Frachturkunden aller Art.

Der ausgiebigen Erschließung der wichtigsten Verbrauchsabgaben stand jedoch der § 6 des Flottengesetzes entgegen; wenigstens war zu erwarten, daß er gegen Bier-, Tabak- und Branntweinsteuervorlagen ins Feld geführt werden würde. Angesichts dessen hätte es nahe gelegen, sich auch über eine jener Steuern zu verständigen, auf die der Reichstag, als er die Verbrauchssteuerklausel in das Flottengesetz aufnahm, deutlich hingewiesen hatte. Es waren das die direkten Steuern. Die Vertreter der verbündeten Regierungen, nicht minder freilich der Schatzsekretär, standen jedoch jedem Einbruch des Reiches in das den Einzelstaaten bis dahin vorbehaltene Gebiet der direkten Besteuerung durchaus ablehnend gegenüber. Die Einführung einer Reichseinkommen- oder Reichsvermögenssteuer war für sie unerörterbar. Auch die Wehrsteuer konnte die Billigung der Finanzminister nicht finden. Als partielle Vermögens- oder Einkommensteuer ausgebildet, sah man sie als Eingriff in die Finanzhoheit der Einzelstaaten an, und von einer bloßen Kopfsteuer der nicht zum Militärdienst herangezogenen Wehrpflichtigen waren keine nennenswerten Einnahmen zu erwarten. Ähnlichen Bedenken begegnete die Erbschaftssteuer. Wenn sie auch nicht als direkte Steuer angesehen wurde, so erblickte man in ihrer Überweisung an das Reich doch den Verlust einer nicht unwichtigen Steuerquelle und vielleicht auch eine Beeinträchtigung der Erträge der

direkten Landessteuern, besonders der Vermögenssteuer. Auch der Vorschlag, an Stelle des § 15 des Zolltarifgesetzes dem Reiche für die Zwecke der Witwen- und Waisenversorgung einen Anteil der Erbschaftssteuer zur Verfügung zu stellen, fand keinen Anklang, obwohl dafür geltend gemacht werden konnte, daß die Erbschaftssteuereinnahmen mit dem Zweck der Witwen- und Waisenversorgung mindestens in ebenso nahem Zusammenhange stehen als der Ertrag der Lebensmittelzölle. Mit der Verwirklichung des Gedankens, die Fürsorge für die Hinterbliebenen der Armen aus dem Nachlaß der Reichen zu bestreiten und damit dem Reiche zugleich die Verfügungsfreiheit über seine Zolleinnahmen zu sichern, wäre der Sozialpolitik wie der Finanzpolitik in gleicher Weise gedient gewesen.

Die vorläufigen Richtlinien für die Reform der Reichsfinanzen waren damit gegeben. Dennoch vergingen noch zwei Jahre, ehe dem Reichstage Gelegenheit gegeben wurde, über die Neugestaltung des Reichsfinanzwesens zu entscheiden. Die Verzögerung erfolgte vor allem, wie schon erwähnt, im Hinblick auf den nahen Zeitpunkt des Inkrafttretens der Zollerhöhungen. Inzwischen gestaltete sich die Reichsfinanzlage immer ungünstiger. Die unverhältnismäßig hohe Inanspruchnahme des Reichskredits für Ausgaben, die ihrer Natur nach aus laufenden Mitteln zu decken gewesen wären, wie auch die steigende Belastung der Einzelstaaten dauerten fort. Man war nicht mehr weit von dem Punkt entfernt, wo der finanzielle Druck, der auf Reich und Einzelstaaten lastete, eine politische Krise herbeizuführen drohte[1]. Hier wie dort mußten als notwendig anerkannte Maßnahmen vertagt oder unzulänglich durchgeführt werden, so im Reiche das Militärpensionsgesetz, die Erhaltung des Reichsinvalidenfonds, die Anbahnung einer organischen Schuldentilgung und einer rationellen Finanzgebarung überhaupt, größerer Aufgaben, wie der finanziellen Sicherstellung der Weiterführung der Wehr-, Sozial- und Kolonialpolitik gar nicht zu gedenken. Das gleiche gilt in den Einzelstaaten von den Aufgaben auf dem Gebiete des Schulwesens, des Wasser- und Wegebaues, des Eisenbahnwesens und in beiden Wirkungskreisen, Reich und Staat, von der Neuordnung der Beamtenbesoldung, des Pensionswesens und der Hinterbliebenenversorgung.

---

[1]) Vergl. z. B. die Ausführungen Stengels im Reichstag, als er noch bayrischer Bundesratsbevollmächtigter war. 10. Leg.-Per., II. Sess., S. 3332ff.

Endlich im Herbste 1905 entschloß sich die Regierung, dem Reichstage einen Finanzreformentwurf vorzulegen[1]). In der beigefügten Denkschrift wurde das unzweifelhafte Bedürfnis nach Vermehrung der reichseigenen Einnahmen eingehend erläutert. Danach waren erforderlich zur:

1. Beseitigung der ständigen Unterbilanz im eigenen Haushalt des Reiches . .	80—90000000	Mk.
2. Tilgung der Reichsanleiheschuld mindestens	21260000	„
3. Entlastung des Reichsinvalidenfonds mindestens	10900000	„
4. Beseitigung des Personalservises mindestens	1480000	„
5. Regelung des Militärpensionswesens mindestens	18000000	„
6. Erhöhung der Sätze der Naturalverpflegung etwa	1580000	„
7. Erhöhung des Naturalquartierservises in den unteren Ortsklassen etwa	232000	„
8. Aufbesserung des Wohnungsgeld-Zuschusses für die Unterbeamten mindestens	6240000	„
9. Durchführung der Erhöhung der Friedenspräsenzstärke, sowie der gesetzlichen Festlegung der zweijährigen Dienstzeit etwa	30000000	„
10. Verstärkung der Wehrkraft des Reiches zur See etwa	76240000	„
zusammen	255932000	Mk.

Zur Deckung des Bedarfes empfahl die Regierungsvorlage die Erhöhung der Brausteuer und der Tabaksteuer, die Besteuerung der Zigaretten, der Quittungen und Frachturkunden, die Einführung einer Besteuerung der Kraftwagen, der Eisenbahnfahrkarten und Erbschaften.

Der Brausteuergesetzentwurf beabsichtigte, durch Erhöhung der geltenden Steuersätze auf etwa das zweiundeinhalbfache und Einführung der Vermahlungs- und Malzschrotsteuer an Stelle der Maischraumsteuer die Bierbesteuerung in der norddeutschen Steuergemeinschaft der Besteuerung in den süddeutschen Staaten ungefähr gleich zu stellen. Um die Wettbewerbsfähigkeit der mittleren und kleineren Brauereien gegenüber den durch

[1]) Eine ausführliche Darstellung des Verlaufs der Reform gibt Linschmann, Die Reichsfinanzreform von 1906.

größere Kapitalkraft und größere Vollkommenheit der technischen Einrichtungen überlegenen Großbetriebe aufrecht zu erhalten, war nach dem Vorgang Süddeutschlands die Staffelung der Steuersätze in Aussicht genommen. Der durch die Steuerreform erwartete Mehrertrag wurde auf 67 Millionen Mk. geschätzt.

Der Tabaksteuergesetzentwurf sah die Erhebung eines nach dem Werte des Tabaks bemessenen 25 %igen Zollzuschlages auf ausländischen Rohtabak vor, unter entsprechender Erhöhung der Zollsätze für Fertigfabrikate. Der finanzielle Erfolg war auf 27 Millionen Mk. veranschlagt.

Die Sonderbelastung der Zigaretten knüpfte an die Besteuerung des Zigarettenpapieres an, deren Ertrag einschließlich der Einnahmen aus einer entsprechenden Zollerhöhung auf 16 Millionen Mk. geschätzt war.

Die Ausdehnung der Stempelsteuergesetzgebung bezweckte, die Frachturkunden der Binnenschiffahrt und des Landfrachtverkehrs, ferner die Personenfahrkarten und Quittungen stempelpflichtig zu machen und für Kraftfahrzeuge einen Erlaubnisschein einzuführen. Der Gesamtertrag aller dieser Abgaben wurde auf 72 Millionen Mk. geschätzt.

Den Kernpunkt der Reichsfinanzreform bildete, wenn auch nicht materiell, so doch formell und prinzipiell, die Erbschaftssteuervorlage. Ausschlaggebend dafür, daß nach langem Zögern und Widerstreben der Bundesrat die Zustimmung zu dieser Vorlage gegeben hatte, war die Erwägung gewesen, daß nach der jüngsten Mehrbelastung der Massen durch die Zölle auf notwendige Lebensmittel im Reichstag wenig Aussicht vorhanden war, ohne Zugeständnisse auf dem Gebiete der Besitzbelastung — wie das Schlagwort lautete — überhaupt eine Reichsfinanzreform zur Verabschiedung zu bringen. Den Einzelstaaten war schließlich nur die Möglichkeit geblieben, das für ihr Finanzwesen nicht unbedenkliche Zugeständnis in einer Form zu gewähren, die den befürchteten Folgen soweit als angängig vorbeugte. Zu diesem Zwecke war die neue Erbschaftssteuer nicht als eine Steuer des Reiches, sondern als eine solche der Bundesstaaten vorgesehen, an deren Ertrag das Reich beteiligt wurde. Die Höhe der Steuersätze war so bemessen, daß der den Einzelstaaten verbleibende Ertragsanteil ungefähr so hoch wie ihre bisherigen Einnahmen aus der Landeserbschaftssteuer war. Die Abkömmlinge und Ehegatten waren in der Regierungsvorlage freigelassen und außerdem dem ländlichen Grundbesitz gewisse Vergünstigungen eingeräumt

worden. Den Gliedstaaten blieb die vereinzelt in Kraft befindliche größere Ausdehnung des Kreises der Steuerpflichtigen wie die Erhebung von Zuschlägen zu den Reichssteuersätzen vorbehalten. Der Anteil des Reiches aus der Erbschaftssteuer wurde für den günstigsten Fall auf 48 Millionen Mk. geschätzt.

Die Denkschrift bezeichnete die angeführten Steuervorschläge als ein geschlossenes, einheitliches Ganze, freilich nicht in dem Sinne, daß sie sich ausschließlich gegenseitig bedingen, miteinander stehen und fallen sollten, sondern in dem Sinne, daß, weil »diesmal ganze Arbeit gemacht werden müsse«, Änderungsvorschläge des Reichstags keine Ertragsminderung bedeuten dürften. Insbesondere verwahrte sie sich dagegen, daß etwa nur die Erbschaftssteuervorlage allein angenommen, die übrigen Vorlagen aber abgelehnt werden würden. Für die Zustimmung der verbündeten Regierungen zu der Erbschaftssteuer wurde, wenn auch nicht mit klaren Worten, so doch deutlich genug, ein entsprechender Ausbau der indirekten Steuern verlangt. Weiterhin wurde nachdrücklich eine gesetzliche Sicherstellung der Bundesstaaten gegen Überlastungen mit Matrikularbeiträgen gefordert. Die verfassungsmäßige Matrikularbeitragspflicht sollte zwar grundsätzlich und für Ausnahmefälle unbeschränkt aufrechterhalten, sonst aber auf den Betrag der Leistung der letzten Jahre von 40 Pfennig auf den Kopf der Bevölkerung begrenzt bleiben.

Betrachtet man das angebahnte Reformwerk in seiner Gesamtheit, so kann bei aller Anerkennung der gesteckten prinzipiellen Ziele, von denen die Einführung der gesetzlichen Schuldentilgung noch zu erwähnen wäre, nicht verhehlt werden, daß es unzulänglich war. Die Vorlage bedeutete trotz aller Betonung, daß etwas Ganzes geschaffen werden solle und ganz abgesehen von den Änderungen, die der Reichstag noch vornahm, doch nur halbe Arbeit. Das hat der Erfolg klar gezeigt. In den Steuervorlagen bemerkt man ein Zögern, Tasten und Suchen. Zu einem festen Entschluß waren die verbündeten Regierungen offenbar nicht gekommen, sie hatten sich weder entschließen können, dem Reichstag den Entwurf einer gut ausgebildeten Erbschaftssteuer vorzulegen, noch den energischen Ausbau der indirekten Abgaben in die Hand zu nehmen. Der Rückgriff auf die Erbschaftssteuer war ein Eingriff in das Steuergebiet der Einzelstaaten, eine Abkehr von der bisher verfolgten Reichsfinanzpolitik. Ob dieses Verlassen der traditionellen Bahn schon 1906 finanzpolitisch notwendig war, scheint im Hinblick auf die bis dahin geringfügige

Entwicklung der Verbrauchsabgaben zum mindesten zweifelhaft. Wenn aber dieser für das Verhältnis des Reiches zu den Einzelstaaten bedeutsame und rücksichtlich der verfassungsmäßigen Grundlagen des Reiches, der historisch gegebenen Kräfteverteilung, sowie der Erhaltung der finanziellen und damit politischen Selbständigkeit der Einzelstaaten nicht unbedenkliche Schritt getan werden mußte, dann hätte er zugleich eine großzügige Reform, eine dauernde Gesundung des Reichsfinanzwesens in Aussicht stellen müssen; statt dessen ließ es sich die Vorlage mit der Sorge um das Heute, d. h. um die notwendigen Mittel, genügen.

Kann die Vorlage aus diesen Gründen nicht als der Versuch einer durchgreifenden Reform des Reichsfinanzwesens bezeichnet werden, so bahnte sie doch in Einzelheiten einen Fortschritt an. Das gilt ebensosehr von der beabsichtigten grundsätzlichen Änderung der Finanzverfassung und Berücksichtigung der besonderen staatsrechtlichen Verhältnisse des Reiches, wie von dem sozialpolitischen Gehalt der Steuervorlagen und der Lösung gewisser finanztechnischer Fragen. Mit dem erneuten Versuch einer Bindung der Matrikularbeiträge sollte dem Grundsatz: keine Ausgabe ohne Deckung, für die Reichsfinanzwirtschaft dauernd Geltung verschafft werden. Denn finanzpolitisch konnte die bisherige Art der Etatbilanzierung, die die Sorge für die Mittelbeschaffung einfach den Einzelstaaten zuschob, nicht als Ausgabedeckung angesehen werden.

Die Beteiligung des Reiches am Ertrage der Erbschaftssteuer bedeutet in der Art, wie sie vorgesehen war — von den zur Verfügung des Reiches zu haltenden zwei Dritteln des Ertrages sollte nur soviel abgeführt werden, als zur Deckung des ordentlichen Ausgabebedarfs im Reichsetat festgesetzt worden war — die Fortbildung des konstitutionellen Prinzips durch Einführung eines beweglichen Einnahmefaktors. Freilich diese nicht in den Steuersätzen, sondern in der Teilung des Ertrags zwischen Reich und Gliedstaaten begründete Beweglichkeit der neuen Einnahmequelle war bei der Unzulänglichkeit der in Aussicht genommenen Gesamtbedarfsdeckung vorläufig mehr von theoretischer als unmittelbar praktischer Bedeutung. Sie wog die beabsichtigte Beschränkung der Beweglichkeit der Matrikularbeiträge kaum auf. Dahingegen lag in der den Einzelstaaten gewährten Sicherstellung eines Ertraganteils in Höhe der bisherigen Erbschaftssteuereinnahmen, ebenso wie in den Sonderbestimmungen über die Biersteuerausgleichung eine Anerkennung der bundesstaatsrechtlichen Verhältnisse des Deutschen Reiches.

Die Ausbildung der Biersteuer im Reiche war durch die Sonderstellung der süddeutschen Staaten erschwert, denn jede schärfere Anspannung bedeutete für sie eine Erhöhung der Ausgleichbeträge und somit, da sie ihre hohen Steuersätze nicht in gleichem Maße steigern konnten, entgegen einem der Hauptziele der Reichsfinanzreform, eine Erschwerung ihrer Finanzlage. Der Entwurf trug dem Rechnung durch die Bestimmung, daß die Erhöhung der Ausgleichbeträge bis 1908 nur mit 40%, dann jährlich um 10% steigend bis zur Erreichung des vollen Betrages im Jahre 1914 eintreten solle.

Den sozialpolitischen Strömungen der Zeit endlich wurde die Vorlage dadurch gerecht, daß sowohl bei der Wahl der Steuerobjekte wie bei der Ausgestaltung der einzelnen Steuern selbst, die Schonung der Minderbemittelten und die Befreiung der gänzlich Unbemittelten leitende Gesichtspunkte waren. Kleinbesitz und Kleinbetrieb, Kleinverkehr und Kleinverzehr waren nach Möglichkeit bei der Steuerbemessung berücksichtigt worden.

Was die Wahl der einzelnen Steuerobjekte selbst anbetrifft, so ist zu beachten, daß das Gebiet der für eine Vermehrung der Reichseinnahmen in Betracht kommenden Steuerquellen an sich eng begrenzt war. Neuland war kaum noch zu entdecken; die Hauptaufgabe mußte sein, alte Steuerquellen reichlicher fließen zu machen. Aber auch das war nicht leicht. Der § 6 des Flottengesetzes, die lex Trimborn und schließlich auch die noch in Kraft befindlichen Reste der Franckensteinschen Klausel hielten die eigentlichen Steuerquellen des Reiches verschlossen. Auffallen mußte nur, daß die Regierung an der Branntweinsteuer vorübergegangen war; jedoch entsprach das ihrer bisherigen Haltung. Sie hatte in den letzten Jahren im Reichstag wiederholt verlangt, daß das Brennereigewerbe einmal längere Zeit von der Gesetzgebung unbehelligt bleibe. Im Jahre 1902 machte sie sogar die Verständigung über die damals zur Beratung stehende Novelle davon abhängig, daß die vorgeschlagene Befristung der Brennsteuer statt bis 1908 wenigstens bis 1912 verlängert werde[1]). Die Annahme ist nicht unbegründet, daß es bei der Nichtberücksichtigung des Branntweins als Steuerquelle in der Absicht der Regierung lag, den Fortbestand des Spiritusringes nicht zu gefährden. Das Kartell der Spiritusproduzenten lief Ende September 1908 ab, und seine Erneuerung wäre durch gesetzgeberische Eingriffe in

[1]) Bericht der XV. Kommission vom 2. Mai 1902, Reichstagsdrucksache Nr. 630, S. 4115 ff.

das Brennereigewerbe erschwert worden. Gelang es, die Organisation der Brennereiindustrie aufrecht zu erhalten und womöglich noch fester und vollkommener werden zu lassen, so war Aussicht vorhanden, daß in absehbarer Zeit das Brennereigewerbe der Staatshilfe würde entbehren können. Das Reich hätte dann endlich freie Hand in der Inanspruchnahme des Branntweins als Steuerobjekt erhalten. Es schien deshalb wohl geraten, zunächst an die Ausgestaltung der anderen großen, noch sehr entwicklungsfähigen Verbrauchsabgaben, vor allem von Bier und Tabak, zu gehen.

Die Höhe der Biersteuersätze war in der norddeutschen Brausteuergemeinschaft seit der Reichsgründung, in Preußen sogar seit 1819 unverändert geblieben. Der Verbrauch hingegen hatte sich in Süddeutschland wie im Reiche stetig gesteigert. Es betrugen:

im Jahre	Brausteuergebiet	Bayern	Württemberg	Baden	Elsaß-Lothringen
	der Verbrauch in Millionen hl				
1880	21,2	11,1	3,4	1,2	0,8
1890	33,8	12,3	3,5	1,7	1,0
1900	46,9	15,1	3,9	3,0	1,4
1905	48,2	15,3	4,0	3,1	1,7
	auf den Kopf in Liter				
1880	62	211	170	77	54
1890	88	221	173	103	64
1900	106	246	180	161	83
1905	101	235	173	157	94
	die Steuer- und Zolleinnahmen überhaupt in Millionen Mark				
1880	18,7	28,8	5,7	3,3	1,9
1890	30,2	30,9	8,7	5,5	2,3
1900	40,3	36,1	8,5	8,0	3,5
1905	41,0	34,2	8,8	7,5	4,2
	auf den Kopf in Mark				
1880	0,55	5,46	2,91	2,08	1,18
1890	0,79	5,53	4,25	3,34	1,44
1900	0,91	5,87	3,91	4,33	2,07
1905	0,86	5,26	3,81	3,75	2,33
	der Steuerbetrag für 1 hl				
1880	0,83	2,61	1,70	2,67	2,21
1890	0,83	2,65	2,43	3,20	2,22
1900	0,74	2,44	2,13	2,64	2,27
1905	0,72	2,28	2,15	2,39	2,27

Wenigstens für Norddeutschland ergibt sich aus dieser Übersicht noch eine starke, bis zu den jüngsten Finanzreformen ungenützte Steuerkraft des Bieres. Der Reichstag erkannte ihr Vorhandensein auch an, dennoch zögerte er, dem Regierungsvorschlag, durch den, wie erwähnt, eine ungefähre Gleichmäßigkeit in der Höhe der Bierbesteuerung im ganzen Reiche herbeigeführt werden sollte, zu folgen. In dem Bestreben — und gestützt auf den § 6 des Flottengesetzes — die Abwälzung auf den Verbraucher möglichst zu verhindern, ermäßigte er die Steuersätze und änderte die vorgesehene Steuerstaffelung derart, daß aus der vorgeschlagenen Verbrauchsbesteuerung eine Spezialgewerbesteuer für die Brauereiindustrie wurde. Der erwartete Mehrertrag wurde durch diese Abänderung von 67 auf 29 Millionen Mk. herabgesetzt. Von der vorgesehenen Einbeziehung Elsaß-Lothringens in die Brausteuergemeinschaft mußte Abstand genommen werden.

Neben dem Bier gehörte der Tabak zu den unentwickeltesten Zweigen der deutschen Verbrauchsbesteuerung. Die geltende Besteuerung war seit 1879 in Kraft. Damals war die nach der Größe der mit Tabak bebauten Fläche erhobene Steuer, die etwa 4 Mk. für 100 kg betragen mochte, auf 45 Mk. und der Zoll von 24 Mk. auf 85 Mk. erhöht worden. Die Einnahmen aus dem Tabak sollten dadurch von jährlich 14 Millionen Mk. auf etwa 40 Millionen Mk. steigen. Der geschätzte Bruttoertrag wurde aber erst im Jahre 1884 erreicht. Seither war der Ertrag bis zum Jahre 1904 auf 70 Millionen Mk. angewachsen. Jedoch war die entsprechend der Zunahme der Bevölkerung zu verzeichnende Verbrauchssteigerung fast ausschließlich auf Rechnung der Zolleinnahmen zu setzen; der Ertrag der Inlandsteuer hatte sich seit 1884 nicht wesentlich erhöht. Die Schwierigkeit einer besseren finanziellen Entwicklung der Tabaksteuer lag darin, bei stärkerer Belastung des Rohtabaks die Interessen des inländischen Tabakbaues mit jenen der inländischen Tabakindustrie zu vereinigen. Dieser Gegensatz verhinderte auch diesmal eine ergiebigere Ausgestaltung dieser Verbrauchssteuer. Auf Betreiben der Hansestaaten fand die Steuervorlage der Regierung eine Form, die sich eng an das geltende Steuerrecht anlehnte. Der einzige Fortschritt bestand in einer Abstufung der Zollsätze. Allein auch diese geringe Verbesserung der Tabakbesteuerung lehnte der Reichstag rundweg ab. Doch fand er für die daneben vorgeschlagene Besteuerung des Zigarettenpapieres die viel bessere Form einer nach dem Kleinverkaufspreis der Zigaretten und des Zigaretten-

tabaks abgestuften Banderolesteuer, neben der auch die Zigarettenhülsen noch einer Sondersteuer unterworfen wurden. Der Ertrag dieser Steuern wurde um 2 Millionen Mk. geringer als jener der Regierungsvorlagen, d. i. auf 14 Millionen Mk. geschätzt.

Die meisten Abänderungen erlitten die vorgeschlagenen Verkehrssteuern. Die Erweiterung der Stempelbesteuerung durch Ausdehnung der Steuerpflicht auf Quittungen einschließlich Postanweisungen, sowie Frachturkunden des Binnenschiff- und Landverkehrs hatte der Reichstag bisher immer abgelehnt[1]). Gegen Quittungsteuer und Frachtbriefstempel, die zweckmäßig nur mit festen Sätzen ohne Rücksicht auf den Wert erhoben werden, wurde auch jetzt wieder eingewandt, daß sie die kleinen Gewerbetreibenden erheblich mehr als die großen belasten würden. Beide Abgaben standen in Widerspruch zu dem Bestreben der Verwaltung, den Erwerbsunternehmungen des Landes die Produktionskosten nicht zu verteuern. Gerade in den letzten Jahren hatte sich die Eisenbahnverwaltung bemüht, die Güterfracht nicht zu erhöhen, sondern wo angängig zu ermäßigen.

Besonders ungünstig war der Zeitpunkt für die Ausdehnung des Seekonnossementstempels auf den Schiffverkehr zwischen inländischen See- und Flußhäfen gewählt. In dem Augenblick, wo die Einführung von Schiffahrtsabgaben auf den bisher von solchen Abgaben befreiten Binnenwasserstraßen in Aussicht genommen und von Preußen mit Eifer verfolgt wurde, schien es wenig geraten, die inländische Schiffahrt daneben noch mit Frachtstempeln zu belasten.

Der Vorschlag, auch den Postpaketverkehr durch einen Stempel von 5 Pfg. bei einer Beförderungsgebühr von 25 Pfg. und 10 Pfg. bei 50 Pfg. Porto zu belasten, entsprach mittelständlerischen Wünschen, die im Reichstage wiederholt geäußert worden waren. Es sollten mit dieser Abgabe die Versandgeschäfte getroffen werden. Eine solche kleinliche Maßregel widersprach ebensosehr den Interessen der Postverwaltung und des großen Publikums wie den besonderen Bedürfnissen der Landbevölkerung und der Gewerbetreibenden in mittleren und kleineren Städten. Und das Gleiche gilt von der Besteuerung der Postanweisungen als Quittungen. Die Reichsfinanzverwaltung hatte die Besteuerung der Postpaketadressen auch nur auf den dringenden Wunsch der in Eisenbahnbesitz befindlichen Mittelstaaten in ihr Steuerprogramm aufgenommen, da diese sonst aus Konkurrenzgründen ihre Zustimmung zum Frachtbriefstempel verweigert haben würden.

[1]) Reichstagsdrucksache Nr. 59 von 1881, Nr. 52 von 1893/94.

Endlich kam für die Beurteilung aller dieser Steuern noch in Betracht, daß der Ertrag des Quittung- und Frachturkundenstempels, wie auch der Fahrkartensteuer in gar keinem Verhältnis zu ihrer Unbeliebtheit und der mit ihrer Einhebung verknüpften Belästigung von Handel und Industrie steht. Der Reichstag hat dementsprechend die Ausdehnung des Stempelgesetzes auf die im binnenländischen Frachtverkehr ausgestellten Urkunden ausschließlich auf ganze Schiffs- und Eisenbahnwagenladungen beschränkt, die Quittungsteuer aber gänzlich abgelehnt.

Der unglücklichste Vorschlag in dem Stengelschen Steuerprogramm war die Fahrkartensteuer. Eine solche Abgabe besteht in Ländern, wo sich die Eisenbahnen ausschließlich oder überwiegend in Privatbesitz befinden, wie in England und in Frankreich, oder wo diese Steuer, wie in Österreich, wenn auch in veränderter Form, sich aus jener Zeit noch erhalten hat. In Deutschland bedeutete sie jedoch nichts weiter als einen Eingriff in die finanzielle Interessensphäre der Einzelstaaten, dessen Erfolg von vornherein zweifelhaft sein mußte, da der gegen Verteuerungen sehr empfindliche Personenverkehr Preiserhöhungen soweit als angängig mit Übergang in die niedrigere Wagenklasse zu beantworten pflegt. Diese Erwägungen verdienten um so mehr Berücksichtigung, als in den Mittelstaaten jahrelang und erst wieder in neuerer Zeit die Betriebsüberschüsse aus den Staatsbahnen zur Verzinsung und Tilgung der Eisenbahnschulden nicht ausreichten. Die Steuervorlage erschien gerade in dem Zeitpunkt, als Verhandlungen über eine deutsche Tarifreform mit dem Ziel, unter möglichster Vermeidung von Preiserhöhungen und Ermäßigungen eine Vereinfachung der geltenden Tarife herbeizuführen, eingeleitet worden waren. Immerhin kann man der Regierungsvorlage die Anerkennung nicht versagen, daß sie weitgehende Rücksicht auf die Tarifhoheit der Einzelstaaten nahm. Sie schlug nur eine je nach der Wagenklasse mit 40, 20, 10 und 5 Pfg. bemessene feste Abgabe unter Freilassung der Fahrkarten im Preise bis zu 2 Mk. vor. Erst der Reichstag machte daraus, nachdem die Staatseisenbahnverwaltungen sich gegen das System der klassenweisen Kilometerzuschläge ganz energisch gewehrt hatten, eine gestaffelte Fahrkartensteuer. Ihr finanzieller Mißerfolg, der in dem weit hinter dem Voranschlag zurückbleibenden Ertrag, noch mehr aber in einer starken Einbuße der Einzelstaaten an Einnahmen aus dem Personenverkehr zum Ausdruck kam, veranlaßte die Regierung, 1909 selbst ihre Beseitigung zu beantragen.

Entgegen dem nach dem Regierungsentwurf erwarteten Ertrag von 12 Millionen Mk. hatte der Reichstag bei der nach seinen Wünschen gestaffelten Fahrkartensteuer mit einer jährlichen Einnahme von 42 Millionen Mk. gerechnet. Mit dem angenommenen Mehrertrag waren jedoch die Ausfälle, wie sie aus der Ablehnung der Tabaksteuer und des Quittungstempels, sowie der Abänderung der Biersteuer und des Frachturkundenstempels sich ergaben, noch keineswegs gedeckt. Die Änderung, die die Besteuerung der Kraftwagen erfuhr, beeinträchtigte die mit 3 Millionen Mk. angesetzte Ertragschätzung nicht. Es blieb noch die Erbschaftssteuer übrig, die bei entsprechender Ausgestaltung die Ausfälle wohl zu decken imstande gewesen wäre, denn der Regierungsentwurf ging nicht entfernt so weit, wie z. B. der preußische Antrag vom Jahre 1877, der die Übernahme der ganzen Erbschaftssteuer auf das Reich ins Auge gefaßt hatte. Doch standen dem die Interessen der Einzelstaaten gegenüber, die sich, wie schon erwähnt, nur schweren Herzens entschlossen hatten, ihre Zustimmung zu dieser Steuer zu geben. Man sollte meinen, der Reichstag, der immer eine gewisse Abneigung gegen den Massenverbrauch belastende Steuern gezeigt hatte, hätte, nachdem ihm die Regierung diese Steuer anbot, eifrig zugegriffen. Das war aber keineswegs der Fall. Alle Anträge auf Erweiterung dieser Steuer, wie z. B. ihre Ausdehnung auf Abkömmlinge und Ehegatten oder auf Einführung einer allgemeinen Nachlaßsteuer, wurden abgelehnt. Die vom Reichstag vorgenommenen Änderungen hatten keine finanzielle Bedeutung. Sie betrafen die Gleichstellung der Geschwisterabkömmlinge ersten Grades mit den Geschwistern, sowie eine Anzahl Ermäßigungen und Befreiungen zugunsten geringfügiger Erbanfälle zwischen nahen Verwandten, ferner wichtige Erleichterungen für den Grundbesitz, insbesondere den ländlichen. Die durch diese Änderungen herbeigeführte Schmälerung des Ertrages wurde durch Weiterführung der Staffelung der Steuersätze für große Erbanfälle ausgeglichen. Weiterhin wurde an Stelle der vorgesehenen jährlichen Feststellung des dem Reiche bis zur Höhe von zwei Drittel zufallenden Bruchteils des Steueraufkommens der Reichskasse von vornherein dauernd der Höchstanteil mit zwei Dritteln der Roheinnahme zugewiesen.

Trotzdem die Reichstagskommission die Bedarfsberechnung der Regierung von 245 bis 255 Millionen auf 200 bis 220 Millionen Mk. herabgesetzt hatte, blieben nunmehr noch etwa 50 Millionen Mk. zu decken. Sie machte daher selbst eine Reihe von Ersatzsteuer-

vorschlägen. Zunächst tauchte der Vorschlag einer Papiersteuer auf. Er wurde damit begründet, daß Papier ein Artikel des allgemeinen Massenverbrauchs sei, ohne zugleich in besonderem Maße als notwendiges Lebensmittel angesprochen werden zu müssen. Die ältere Steuergesetzgebung Frankreichs und Englands bot Vorbilder einer solchen Besteuerung, die freilich nicht mehr in Geltung waren. Denkt man an die Papierflut, die täglich über uns kommt, so wird man vielleicht geneigt sein, einen guten Kern in diesem Steuervorschlag zu erblicken. Dennoch schien seine Durchführung von vornherein so gut wie aussichtslos, da sein Hauptgegner eine gut organisierte Industrie war, die in der gesamten Presse einen mächtigen Bundesgenossen finden mußte. Schlagworte, wie die Verteuerung »eines Kulturwerkzeuges«, eines »unentbehrlichen Verkehrsinstrumentes« waren bald zur Hand. Dazu kamen die technischen Schwierigkeiten, die ohne schwere Schädigung der betroffenen Gewerbe sich nicht in der für die Finanzreformberatung zur Verfügung stehenden Zeit überwinden ließen.

Ein anderer Vorschlag betraf die Besteuerung der Ansichtskarten. Doch wurde er auf den Widerspruch der Regierung hin mit Recht fallen gelassen. Der Gebrauch der Ansichtskarten hatte in dem letzten Jahrzehnt zu einer starken Steigerung der Posteinnahmen geführt; es bestand somit die Gefahr, eine Einnahmequelle des Reiches zu verschütten, ohne dafür eine ergiebigere erschließen zu können.

Auch die Wehrsteuer, der gegenüber sich die Stimmung der öffentlichen Meinung wie des Reichstags seit der Ablehnung im Jahre 1881 wesentlich geändert hatte, tauchte unter den Ersatzsteuervorschlägen auf. Der Abgeordnete Arendt hatte schon im Jahre 1903 einen Antrag eingebracht,

> »die verbündeten Regierungen zu ersuchen, die zum Militärdienst nicht herangezogenen Wehrpflichtigen für die Zeitdauer, während welcher sie ihrer Dienstpflicht im stehenden Heere und in der Reserve hätten genügen müssen, zu einer nach ihrem Einkommen abgestuften Wehrsteuer heranzuziehen mit der Maßgabe, daß die Erträge dieser Steuer ausschließlich für die Versorgung der Invaliden und Veteranen, bzw. für deren Hinterbliebenen und zur Verstärkung des Reichsinvalidenfonds zu verwenden sind«[1].

Die verbündeten Regierungen hatten sie jedoch, wie erwähnt, aus Abneigung gegen den damit verknüpften Eingriff in die Landes-

[1]) Reichstagsdrucksache Nr. 27 vom 4. Dezember 1903.

finanzquellen nicht unter ihre Finanzvorlagen aufgenommen. Dafür griff nunmehr der Zentrumsabgeordnete Müller-Fulda den Gedanken wieder auf; sein Antrag fand auch in der ersten Kommissionslesung Annahme. Infolge der Einwendungen des Reichsschatzsekretärs und des preußischen Finanzministers wurde die Wehrsteuer jedoch in der zweiten Lesung wieder fallen gelassen.

Endlich wurden auch mehrere Ausfuhrzölle vorgeschlagen, so auf Kali, Lumpen und Kohlen. Alle diese Zölle bekämpfte die Regierung mit guten Gründen. Ein Kaliausfuhrzoll berührte zunächst die finanziellen Interessen Preußens, Anhalts und einiger thüringischen Staaten; dann erschwerte er ebenso wie der vorgeschlagene Lumpenzoll die Handelsvertragsverhandlungen, besonders die damals gerade mit den Vereinigten Staaten geführten Unterhandlungen. Bei Einführung eines Kohlenausfuhrzolles hinwiederum waren Gegenmaßregeln Österreich-Ungarns zu befürchten, die die sächsische Industrie empfindlich treffen würden. Vermutlich wären auch weniger das Ausland als die inländischen Verbraucher die Leidtragenden bei einem solchen Zoll gewesen. Die Ausfuhrzölle erforderten zudem, da ihrethalben der ganze Warenausgang hätte kontrolliert werden müssen, einen großen und teueren Verwaltungsapparat.

Von allen Versuchen des Reichstags, Einnahmemehrungen auf eigene Faust herbeizuführen, blieb schließlich nur die Tantiemesteuer übrig, nebst einer Resolution

> auf Beseitigung der im Orts- und Nachbarortsverkehr bestehenden Ausnahmetarife für Postkarten, Drucksachen, Warenproben und Geschäftspapiere, sowie auf anderweite Festsetzung der Gebühren für außerordentliche Zeitungsbeilagen.

Die Forderung einer Steigerung der Posteinnahmen wurde mit den geringen Reinüberschüssen der letzten Jahre und den Zubußen begründet, die die Telegraphenverwaltung, für sich betrachtet, benötige. Wenn die Leistungen der Eisenbahn, für die die Post keine genügende Entschädigung zahlt, in Rechnung gestellt würden, so ergäbe sich, meinte man, sogar ein jährlicher Fehlbetrag. Bei dieser Beweisführung ist jedoch außer acht gelassen, daß die Postverwaltung auch eine Reihe von Leistungen unentgeltlich für andere Verwaltungszwecke ausführt, z. B. die Auszahlung der Versicherungsrenten, Versicherungsmarkenverkauf und anderes mehr. Die Regierung hat dennoch dem Antrage des Reichstags auf Erhöhung des Gebührentarifs der Post Folge gegeben.

Die Besteuerung der Tantiemen und sonstigen Bezüge der

Aufsichtsratsmitglieder der Aktiengesellschaften, Kommanditgesellschaften auf Aktien und Gesellschaften mit beschränkter Haftung mit einer Stempelabgabe von 8 % stellt den Versuch der Besteuerung eines angeblich mühelosen Gewinnes dar. In Wirklichkeit ist sie nichts anderes als eine unvollkommene, sehr hohe, der Forderung der Allgemeinheit der Besteuerung durchaus widersprechende Belastung der genannten Gesellschaften. Ihre auf Wunsch des Bundesrates erfolgte Ausgestaltung als Stempelsteuer nimmt ihr nicht den Charakter einer speziellen Einkommensteuer.

Die Zusammenfassung der Steuervorlagen in ein Mantelgesetz, das Teilerledigungen verhindern sollte, war von vornherein auf den Widerstand des Reichstages gestoßen. Die Einheitlichkeit der fünf Steuervorlagen konnte von der Regierung nicht aufrecht erhalten werden. Sogar auf eine grundlegende Bestimmung des Mantelgesetzes, die Begrenzung der Matrikularbeiträge, mußte trotz der vorausgeschickten Erklärung, bei Ablehnung der Beitragsbindung das Angebot der Erbschaftssteuer nicht aufrecht erhalten zu können, verzichtet werden. Der Reichstag nahm in das Mantelgesetz nur die Vorschrift auf, daß im Falle einer Erhöhung der Matrikularbeiträge über 40 Pfg. auf den Kopf der Bevölkerung eine dreijährige Stundung eintreten solle.

Die verwickelten Beziehungen zwischen Reich und Gliedstaaten wurden dadurch um eine weitere bereichert. Neben gedeckten und ungedeckten, rohen und reinen Matrikularbeiträgen, sowie gestundeten im alten Sinne sind nunmehr auch sofort zahlbare und später fällige zu unterscheiden.

Im Mantelgesetz war auch die Bestimmung enthalten, derzufolge künftig alljährlich wie in Preußen drei Fünftel Prozent der Reichsschuld getilgt werden sollten. Es wurde zwar anerkannt, daß die vorgesehene Tilgungsrate für die Reichsschuld, der im Gegensatz zur preußischen Landesschuld nur wenige werbende Anlagen gegenüberstehen, zu gering sei, aber zu einer Erhöhung der Zwangstilgung konnte der Reichstag aus eigener Entschließung nicht kommen. Der Beginn der Schuldentilgung wurde vielmehr noch bis zum Jahre 1908 hinausgeschoben, um den dadurch für das Rechnungsjahr 1907 frei werdenden Betrag zur Abbürdung der ungedeckten Matrikularbeiträge aus dem Jahre 1906 verwenden zu können.

So stellte sich denn schließlich die »große Stengelsche Reichsfinanzreform«, die ganze Arbeit hatte machen wollen, wiederum als Stückwerk dar. Zu einer gründlichen Ausgestaltung einiger

oder auch nur einer großen Verbrauchssteuer hatte sich der Reichstag ebensowenig wie zur kräftigen Inanspruchnahme der Erbschaftssteuer entschließen können. Man hatte nach populären Steuerquellen gesucht — es sind keineswegs alle Vorschläge erwähnt worden — ohne zu bedenken, daß sich erhebliche Einnahmen aus der Besteuerung eines angeblich mühelosen Gewinnes oder von Artikeln beschränkten Luxusverbrauches nicht erzielen lassen. Solche mögen gut als Ergänzungssteuern in einem ausgebildeten System sein, aber einen wesentlichen Teil des Bedarfes einer großen Finanzwirtschaft vermögen sie nicht zu decken. Die Steuerschraube war auf zahlreichen Gebieten angezogen, Handel und Gewerbe in weitem Umfange beunruhigt, die Bevölkerung politisch erregt worden, und das Ergebnis war doch nach jeder Richtung unzulänglich. Die Reichsfinanzverwaltung selbst hat das später anerkannt. In der Denkschrift zur Reichsfinanzreform 1909 gibt sie folgende Übersicht über den finanziellen Erfolg der Reform vom Jahre 1906:

	Erwarteter Ertrag nach dem Entwurfe	Erwarteter Ertrag nach dem Gesetze	Tatsächlicher Ertrag im Jahre 1907	1908	1909	1910	1911
	Mill. Mark		in Millionen Mark				
Brausteuer	67	29	22,4	19,6	—	—	—
Tabaksteuer mit Zoll . . .	28	—	—	—	—	—	—
Zigarettensteuer mit Zoll .	15	14	16,5	19,8	—	—	—
Frachturkunden	41	14	15,7	14,1	15,2	16,3	17,7
Personenfahrkarten	12	50	19,2	18,5	19,4	21,5	22,3
Besteuerung der Kraftwagen	3	3	1,6	1,9	2,3	2,8	3,5
Quittungstempel	16	—	—	—	—	—	—
Erhöhung der Postgebühren	—	12	5—6	?	?	?	?
Tantiemesteuer	—	10	4,1	3,4	4,8	5,4	5,9
Erbschaftssteuer	48	48	26,3	30,1	38,5	42,7	44,9
Summe	230	180	110,8 bis 111,8				

Die vorstehende Übersicht ist von mir für die Jahre 1908 bis 1911 ergänzt worden. Die Berechnung erfolgte genau in der von der Finanzverwaltung für das Jahr 1907 angewandten Weise[1]).

[1]) Durch Gesetz vom 15. Juli 1909 sind Brausteuer und Zigarettensteuer wieder geändert worden, so daß vergleichbare Zahlen für diese Steuern von 1909 ab nicht mehr gegeben werden können. Vergl. auch Zentralblatt für das Deutsche Reich 1909, S. 242, 1910, S. 212, 1911, S. 248 u. 1912, S. 426.

Siebenunddreißigstes Kapitel.

Die Reichsfinanzreform vom Jahre 1909.

Schon bei der Verabschiedung der Reichsfinanzreform vom Jahre 1906 hatte der Schatzsekretär erklärt, daß Steuernachforderungen unvermeidlich sein würden. Aber wie politischer Gründe halber ein Reformversuch, über dessen unausbleibliche und dringende Notwendigkeit sich wenigstens seit dem Anfang des neuen Jahrhunderts Reichstag und Regierung klar sein mußten, nur allzulange verzögert worden war, so wurde auch jetzt die endliche Inangriffnahme der Ordnung des Reichsfinanzwesens aus Gründen der inneren Politik vorerst hinausgeschoben. Die Regierungsmehrheit, die Anfang des Jahres 1907 in den Reichstag zog, schien für eine Belastungsprobe, wie sie ein Reformwerk, das, wenn es wirklich den Reichsfinanzbedürfnissen entsprach, in der Gesetzgebung des Reiches kein Vorbild hatte, nicht stark genug verkettet zu sein. Die Regierung hatte deshalb noch vor der Wahl erklären lassen, die Behauptung, daß umfangreiche Steuern in Aussicht genommen seien, entbehre jeder tatsächlichen Unterlage[1]).

Der Etat für 1908 zeigte wieder das alte Bild unzulänglicher Einnahmen. Zu seiner Bilanzierung waren 124 Millionen Mk. an Matrikularbeiträgen erforderlich, von denen zufolge Gesetz vom 3. Juni 1906 100 Millionen Mk. zu stunden waren. Der Anleihekredit wurde mit 260 Millionen Mk., die sich durch Nachtragsforderungen auf 286 Millionen Mk. erhöhten, in Anspruch genommen. Die Schuldentilgung, die im § 4 des Gesetzes betreffend die Ordnung des Reichshaushaltes und die Tilgung der Reichsschuld vom 3. Juni 1906 vorgeschrieben war, mußte hinausgeschoben werden.

> »So notwendig und dringlich der Beginn der Tilgung der Reichsschuld auch erscheint,« sagt die Denkschrift zum Etat, »so geht es doch nicht an, diese Tilgung der Reichsschuld durch Erhöhung der direkten Steuern oder durch Aufnahme von Anleihen in den einzelnen Bundesstaaten zu bewirken. Letzteres wäre die unabweisbare Folge eines Etats, der nach dem Entwurfe die Bundesstaaten mit 124 Millionen Mk. ungedeckter Matrikularbeiträge belastet.« —

Was aber geschehen solle, darüber sagt die Denkschrift nichts. Wir erfahren nur noch aus dem Etat, daß die in der

[1]) Norddeutsche Allgemeine Zeitung vom 23. Januar 1907.

Frühjahrssession 1907 verheißene, organische Aufbesserung der Beamtenbesoldung vertagt werden mußte.

Bei der Vorlegung des Etats kündigte der Schatzsekretär wieder neue Steuern an. Hierbei erklärte er sich gleichzeitig entschieden gegen direkte Reichssteuern. Das war die erste Veranlassung, die Bedarfsdeckung zu erörtern. Bevor noch irgendwelche Regierungsvorlage veröffentlicht war, wurde im Reichstag bei der Etatberatung, noch mehr aber in der Presse mit der Losung Verbrauchs- oder Besitzbelastung der Kampf um die Deckungsfrage begonnen. Denn, wenn sich auch die Regierung bemüht hatte, Steuerfragen aus dem letzten Wahlkampf auszuscheiden, so hatten die Parteien eine Stellungnahme doch nicht vermeiden können. In der Agitation hatte sich gerade ein Teil jener Mehrheit, auf die sich die Regierung stützte, für direkte Reichssteuern festgelegt. Dieser wandte sich denn auch sofort gegen den Schatzsekretär, und v. Stengel, vielleicht der partikularistischste aller Leiter des Schatzamtes, trat von seinem Posten zurück. Die Finanzreform wurde auf den Herbst 1908 vertagt.

Bereits Ende Oktober unterbreitete der Schatzsekretär von Sydow der Öffentlichkeit einen außerordentlich sorgfältig ausgearbeiteten, umfassenden Reformentwurf[1]). Die Begründung ging von dem seit der Gründung des Reiches nachweisbaren dauernden Mißverhältnis zwischen Bedarf und Deckung aus, das zu einer schweren Schuldenlast geführt hatte. Entschuldung des Reiches — in formeller Hinsicht durch Aufstellung fester Grundsätze für regelmäßige Schuldentilgungen und künftige Anleiheaufnahmen, in materieller Beziehung durch Herstellung des Gleichgewichtes zwischen Bedarf und Deckung, sowie der Bereitstellung regelmäßiger Tilgungsraten — war somit die erste Aufgabe der Reform des gesamten Finanzwesens.

Damit ist auch schon die zweite Aufgabe: Herbeiführung des ordentlichen Gleichgewichtes zwischen Einnahmen und Ausgaben, bezeichnet. Theoretisch kann diese Aufgabe sowohl durch Maßnahmen, die die Einnahmeseite, wie durch solche, die die Ausgabeseite berühren, gelöst werden. Praktisch kommt freilich bei der unaufhörlichen Steigerung des Gesamtstaatsbedarfs fast ausschließlich die Einnahmemehrung in Frage. Die Denkschrift erklärt allerdings, daß sich die Ermäßigung des Bedarfs in doppelter Richtung zu bewegen habe:

---

[1]) Dem Reichstag vorgelegt am 3. November 1908, Drucks. Nr. 992 bis 1001, 12. Leg.-Per., I. Sess., 1907/09.

»Neue Aufgaben«, sagt sie, »dürfen vom Reiche, solange seine Finanzen nicht völlig geordnet sind, überhaupt nicht oder doch nur in den Fällen allerdringendster Notwendigkeit in Angriff genommen werden. Die Zukunftsausgaben für die bestehenden Tätigkeitsgebiete müssen nach Möglichkeit abgemindert werden. Ein Vorschlag, der nicht auf der Voraussetzung einer durch und durch sparsamen Wirtschaft beruhte und, soweit dies im voraus geschehen kann, auf deren nachdrückliche Betätigung hinwirkte, würde den Namen einer Finanzreform so wenig verdienen, wie ein Entwurf, der vor der Erschließung neuer großer Einnahmequellen zurückschreckte. Von allen Ressorts ohne Ausnahme sind in dieser Richtung Einschränkungen zu verlangen. Es ist zu diesem Behuf auf Vermeidung aller Luxusausgaben und auf Einfachheit bei der gesamten Geschäftsführung hinzuarbeiten. Dem weiteren Anwachsen des kostspieligen Beamtenapparates muß entgegengewirkt werden, indem Befugnisse oberer Behörden an nachgeordnete Instanzen, Geschäfte höherer Beamten auf mittlere, solche von mittleren auf untere übertragen werden. Auch wird sich beim Abschlusse von Lieferungsverträgen, Ausschreibungen von Submissionen und auch sonst durch eine mehr kaufmännische Geschäftsgebarung an manchen Stellen sparen lassen.«

Das sind gewiß sehr schöne Grundsätze, aber leider ist gerade die Reichsfinanzverwaltung nicht mit Kompetenzen ausgestattet, die Garantien für die Durchführung dieses Programmes der Bedarfseinschränkung bieten. Der Schatzsekretär war sich dessen auch zweifellos bewußt. Er suchte deshalb seinem Ressort durch Beschränkung der bisher unbegrenzten Matrikularbeitragspflicht der Einzelstaaten einen Rückhalt gegenüber Forderungen anderer Ressorts und des Reichstages zu geben. Das Reichsschatzamt sollte durch den Hinweis auf die gesetzliche Begrenzung der Einnahmen künftig jede Ausgabesteigerung, abgesehen von außerordentlichen Fällen, »rücksichtslos und ohne jede Ausnahme« ablehnen können[1]).

Damit war zugleich die Lösung der dritten Aufgabe der Reichsfinanzreform angebahnt. Die verfassungsmäßige Verpflichtung der Einzelstaaten, für alle in den ordentlichen Einnahmen

[1]) Sydow, Aufgaben und Wege der Reichsfinanzreform. Deutsche Rundschau, Oktoberheft 1908, S. 1 ff.

des Reiches keine Deckung findenden ordentlichen Ausgaben einzustehen, hatte sich, wie mehrfach gezeigt, auf die Dauer als unhaltbar erwiesen. Die dritte Aufgabe der Reichsfinanzreform war es, hier eine befriedigende Lösung zu finden.

Die Hauptaufgabe blieb unter allen Umständen die an zweiter Stelle genannte: Herstellung des Gleichgewichtes zwischen Bedarf und Deckung. Daß diese Aufgabe von der Bedarfseite aus ihrer Lösung nur wenig näher geführt werden konnte, wurde schon erwähnt. Eine wesentliche Einschränkung des Bedarfes hätte nur in jenen Abschnitten des Budgets erfolgen können, die den größten Teil des Dreimilliardenetats verschlingen: das sind Heeres- und Marineetat und neuerdings die Ausgaben für soziale Versicherungszwecke. An eine wesentliche Herabminderung dieser Ausgaben oder auch nur Eindämmung der ihnen innewohnenden Wachstumstendenz war und ist nach dem damaligen und heutigen Stande der Dinge nicht zu denken.

Doch auch von der Einnahmeseite her konnte die Herbeiführung des Finanzgleichgewichtes in doppelter Richtung versucht werden, einmal durch wirtschaftlichere Ausnutzung der bereits erschlossenen Einnahmequellen und sodann erst durch Vermehrung oder Erhöhung der Steuerlast überhaupt. Ersteres hätte z. B. bei den Betriebseinnahmen der Fall sein können. Schon oftmals war innerhalb und außerhalb des Reichstages der Wunsch geäußert worden, die Reichspostverwaltung wieder im Sinne und Geist Stephans geführt zu sehen, der dem Reiche aus dem Postwesen Überschüsse zu erarbeiten verstand, ohne Handel und Verkehr empfindlich zu treffen. Doch auch manche Steuern waren in der gleichen Richtung reformbedürftig. Die Brennsteuer erbrachte 1907/08 9,7 Millionen Mk.; zur Rückvergütung gelangte sie mit 12,6 Millionen Mk. An Maischraumsteuer kamen zur Anschreibung 32,8 Millionen Mk., darauf entfielen an Erhebungskosten 4,5 Millionen Mk. und an Rückvergütungen 17,4 Millionen Mk. Der Rohertrag der Branntweinverbrauchsabgabe stellte sich auf 170,1 Millionen Mk.; davon kamen an Kontingentsvergütungen 39,5 Millionen Mk. und an Erhebungskosten 17,9 Millionen Mk. in Abzug. Von dem Bruttoertrag der Spiritussteuern von 212,6 Millionen Mk. gingen somit ab an Vergünstigungen 69,5 Millionen Mk., an Erhebungs- und anderen Unkosten 22,4 Millionen Mk., so daß an Reineinnahmen nur 120,6 Millionen Mk. oder 56,7 % des Steueraufkommens verblieben. Eine gesunde Finanzreform mußte somit von der Frage ausgehen, ob die be-

stehende Belastung nicht für das Reich ergiebiger gestaltet werden könne. Das geschah allerdings nicht, doch lagen solche Gedanken dem Sydowschen Finanzreformentwurf nicht ganz fern. Die Denkschrift bemerkt, daß bei den großen Anforderungen, die die Finanzreform an die Steuerzahler stelle, dafür Sorge getragen werden müsse, daß der Verkehr selbst von Steuerbelastungen verschont bleibe und von etwa vorhandenen befreit werde, um auf diese Weise durch Erhöhung des Umsatzes die zur Bestreitung der Steuern notwendigen Überschüsse der Privatwirtschaften leichter hervorbringen zu können. Es ist daher, so fährt die Denkschrift fort,

> von jeder eigentlichen Verkehrssteuer Abstand genommen worden; insbesondere war dem Projekt einer Banken- oder Börsenumsatzsteuer nicht näherzutreten. Im Gegenteil schlagen die verbündeten Regierungen vor, die Stempelabgabe auf Fahrkarten, die sich als eine Erschwerung des Verkehrs erwiesen hat, vom 1. April 1910 ab aufzuheben. Aus denselben Erwägungen soll das Ortsporto für Postkarten wieder eine Ermäßigung, wenn auch nicht auf den Satz von zwei Pfennig, bei dem die Postverwaltung ihre Unkosten nicht zu decken vermochte, so doch auf drei Pfennig erfahren.

Nach alledem war die wichtigste Frage die Bedarfsermittlung. Auf Grund eingehender und umfangreicher Berechnungen, für die auf die Denkschrift wie auf die Mitteilungen in der Kommission verwiesen sei, stellte das Reichsschatzamt einen Bedarf von 500 Millionen Mk. fest. Es ist bezeichnend für die Finanzlage, daß an der Höhe dieser Forderung keine ernste Kritik geübt wurde. Es bedurfte nämlich für jeden, der nur den Versuch machte, sich ein wenig in das Reichsbudget zu vertiefen, gar nicht jener sich in Einzelheiten ergehenden Aufstellung des Reichsschatzamtes, um zu einer ähnlich hohen Bedarfsziffer zu gelangen.

Da waren zunächst die Matrikularbeiträge. Wie erwähnt, hatten sich die Bundesstaaten zu einer jährlichen Beitragsleistung von 40 Pfg. auf den Kopf der Bevölkerung verpflichtet. Der Rest wurde gestundet. Der Stundungsbetrag nach dem letzten Etat belief sich auf rund 100 Millionen Mk. Diese Summe muß als materielles Defizit des Reichshaushaltes — formell gibt es bekanntlich im Voranschlag kein Defizit — bezeichnet werden, denn an eine ordentliche Deckung durch die Einzelstaaten war nicht zu

denken. Daß es sich hierbei nicht um einen vorübergehenden oder zufälligen Fehlbetrag handelte, zeigte der Etat des Vorjahres, der ein Defizit von 80 bis 90 Millionen Mk. aufwies. 100 Millionen Mk. betrug also der erste durch die Finanzreform zu deckende Posten.

Ebensoviel etwa war notwendig, um eine schärfere Scheidung zwischen ordentlichen und außerordentlichen Ausgaben durchzuführen. Gerade in den letzten Jahren war im Reichstag wiederholt darauf hingewiesen worden, daß viele Ausgaben im Etat als außerordentliche Aufwendungen erschienen, obwohl sie mit Fug als solche nicht bezeichnet werden könnten. Alle Grundsätze jedoch, die zwecks Änderung der Etataufstellung festgelegt worden waren, hatten mangels hinreichender Mittel nicht durchgeführt werden können[1]). Die Folge war eine ungebührliche Vermehrung des Schuldenstandes, ohne daß für eine regelmäßige Tilgung Sorge getragen war. Mit einem Aktivum von 4 Milliarden Mk. (französische Kriegsentschädigung) begann die Reichsfinanzwirtschaft, und 1908 schloß sie mit einem Passivum in ungefähr dem gleichen Betrage. Wenn jetzt für den künftigen regelmäßigen Tilgungsbedarf nur 1% in Rechnung gestellt wurde, so ergab sich schon ein weiteres Erfordernis von 40 Millionen Mk., obwohl der an anderer Stelle erwähnte Antrag Paasche-Erzberger weit mehr forderte.

Zu diesem errechneten Gesamtmehrbedarf von rund einer Viertelmilliarde kam dann noch eine ganze Reihe weiterer Finanzbedürfnisse. Für die infolge der Steigerung der Kosten des Lebensunterhalts unvermeidliche Besoldungsaufbesserung wurden nach Berechnung des Schatzamtes von 1909 steigend bis 1913 jährlich 81 bis 100 Millionen Mk. benötigt. Weiter erforderte der Invalidenfonds angesichts seiner baldigen Erschöpfung jährlich 20 bis 30 Mill. Mk. Für die beschlossene Herabsetzung der Zuckersteuer war die Erschließung neuer Einnahmen in Höhe von 35 Millionen Mk. erforderlich, desgleichen für die Aufhebung der Fahrkartensteuer und Herabsetzung des Ortsportos 22 Millionen. Endlich sollte bis zum Jahre 1910 das erhebliche Reichszuschüsse erfordernde Witwen- und Waisenversorgungsgesetz vorgelegt werden.

Schon nach dieser Aufstellung fehlte somit an einem Gesamtmehrbedarf von 500 Millionen Mk. nicht sonderlich viel, und es war bei der dem Reichsetat von jeher eigenen Tendenz der schnelleren Ausgabe- als Einnahmeentwicklung nicht zu erwarten,

[1]) S. oben, S. 395 ff.

daß selbst bei künftig sparsamster Ausgabebemessung der zu deckende Mehrbedarf sich erheblich vermindern werde. Die Denkschrift verhehlte denn auch nicht, daß zur Aufbringung der Deckungsmittel für den nachgewiesenen Mehrbedarf von 500 Millionen Mk. sehr erhebliche Opfer des ganzen Volkes erforderlich seien. Aber sie meinte auch, daß diese Opfer nicht nur gebracht werden müßten, sondern im Hinblick auf die mächtige Zunahme des deutschen Volkswohlstandes gebracht werden könnten. Es gelte nur, heißt es in der Begründung, die neuen Steuern unter Befolgung der von der Finanzwissenschaft gewonnenen Lehren und der in der Geschichte gemachten Erfahrungen aufzubringen. Es sei hiernach das Steuersystem auszugestalten unter den Gesichtspunkten erstens und vor allem der Ergiebigkeit, dann der Heranziehung aller Bevölkerungsschichten, weiter der Verteilung nach der Leistungsfähigkeit und endlich der Vermeidung von Belastungen, die die gesunde Entwicklung des volkswirtschaftlichen Organismus hemmen.

Ferner aber sei auf die besonderen Verhältnisse Deutschlands, wie sie sich geschichtlich gestaltet haben, Rücksicht zu nehmen. Jede finanzielle Regelung müsse mit den bereits in den Einzelstaaten, Gemeinden, Kirchen und anderen Selbstverwaltungskörpern ausgebildeten Steuersystemen rechnen.

Die Grundlage der Finanzreform sollten deshalb die vier großen Verbrauchssteuern von Branntwein, Bier, Wein und Tabak sein, auf die jeder große Staat sein indirektes Steuersystem aufgebaut hat. Sehr richtig bemerkt die Begründung, daß die finanziellen Schwierigkeiten des Reiches nicht zum geringsten Teil darauf beruhen, daß verabsäumt worden ist, diese Genußmittel und besonders den Tabak rechtzeitig ausreichend zu belasten. Gleichzeitig wurde angestrebt, die Verbrauchsabgaben möglichst nach den modernen Grundsätzen sozialer Gerechtigkeit abzustufen und den betroffenen Industrien die Abwälzung zu ermöglichen.

Neben den genannten Verbrauchsabgaben waren — weniger gut begründet — Steuern auf Elektrizität und Gas, sowie auf Anzeigen vorgesehen.

Von einem Teil der als Block bezeichneten Regierungsmehrheit war jedoch eine Beteiligung an der neuen Finanzreform nur zu erwarten, wenn diese auch auf dem Gebiet der direkten oder der mit diesen verwandten Steuern einsetzte. Der Sydowsche Reformplan nahm darauf sorgfältig Rücksicht. Eine gute Be-

gründung war in diesem Falle leicht zu finden. Die Denkschrift sagte:

> Es erweist sich als absolut notwendig, zur Bedarfsdeckung auch solche Steuern heranzuziehen, die vornehmlich von den Besitzenden getragen werden. Es würde gegen die vornehmsten Grundsätze der deutschen Sozialpolitik verstoßen, wenn die Reform der Finanzen ausschließlich auf Abgaben aufgebaut würde, die trotz der Errungenschaften der Sozialpolitik und ungeachtet der fortgesetzten Steigerung aller Einkommen die ärmeren Volksklassen verhältnismäßig höher belasten.

Dieses Eingeständnis war wichtig. Denn übereifrige Verteidiger der Verbrauchssteuern versuchten bereits, nach einer gänzlich unbewiesenen und unbeweisbaren Überwälzungstheorie die Belastung der unteren Klassen durch die Verbrauchssteuern überhaupt zu leugnen[1]). Der beabsichtigte Ausgleich durch Heranziehung des Besitzes könne nicht, so führt die Denkschrift weiter aus, auf dem Wege der direkten Einkommens- und Vermögensbesteuerung erfolgen, da die entsprechenden Abgaben das unentbehrlichste Fundament der einzelstaatlichen und kommunalen Finanzwirtschaft bildeten. Sie ihnen entreißen, heiße die Finanzen der Einzelstaaten und Selbstverwaltungskörper in dieselbe Bedrängnis bringen, in der das Reich sich jetzt befinde. Die verbündeten Regierungen seien daher fest entschlossen, nachdem ihnen die Erhebung von Verbrauchs- und Erbschaftssteuern bis auf geringe Reste entzogen sei, im Interesse ihrer Selbsterhaltung und Finanzhoheit die Einkommen- und Vermögenssteuer sich zu reservieren. Sie würden einer Beanspruchung dieser Steuern durch das Reich nicht zuzustimmen vermögen.

Die notwendige Heranziehung des Besitzes könne nur durch den Ausbau der Nachlaßbesteuerung erfolgen. Diese ermögliche wie kaum eine andere Steuer eine Abstufung der Belastung nach der Größe des Vermögens, entspreche daher vorzüglich den Anforderungen sozialer Gerechtigkeit und könne, wie das Beispiel insbesondere Englands zeige, zu einer sehr ergiebigen Einnahmequelle ausgestaltet werden, sobald man sich zu einer Besteuerung aller Nachlässe, auch der den direkten Abkömmlingen und Ehegatten zufallenden, entschließe.

Der Ertrag der vorgeschlagenen Steuern und Steuerhöhungen wurde im Beharrungszustand wie folgt geschätzt:

---

[1]) So namentlich G. von Mayr, vergl. dazu G. Cohn, Die Reichssteuerreform, Internationale Wochenschrift vom 27. März 1909 und, soeben erschienen: Derselbe, Betrachtungen über die Finanzreform des Reiches 1913, S. 114.

Mehreinnahmen aus			
Branntwein	100	Millionen	Mk.
Tabak	77	„	„
Bier	100	„	„
Wein	20	„	„
Erbschaften insgesamt	92	„	„
Elektrizität und Gas	50	„	„
Anzeigen	33	„	„

Der danach sich ergebende Gesamtertrag von 472 Mill. Mk. sollte durch eine Erhöhung der ungedeckten Matrikularbeiträge bis zu weiteren 40 Pfg. auf den Kopf der Bevölkerung über den bereits nach den bisherigen gesetzlichen Bestimmungen gegebenenfalls zu zahlenden gleichen Höchstbetrag hinaus[1]) auf rund 500 Millionen Mk. erhöht werden.

An der Spitze der neuen Steuervorlagen stand die Reform der Branntweinbesteuerung. Die Steuergesetzgebung auf diesem Gebiete war in den letzten Jahren sehr verwickelt, unübersichtlich und finanziell unzweckmäßig geworden[2]). Bei jedem Versuch ihrer Reform boten finanzielle, wirtschaftliche und soziale Forderungen einen unlösbaren Interessenwiderstreit. Die Schwierigkeiten, die sich einer stärkeren steuerlichen Inanspruchnahme entgegenstellen, liegen zunächst in dem nahen Zusammenhang zwischen Brennereigewerbe und Landwirtschaft. Rücksichten auf die Bodenkultur, insbesondere auf die Anbauverhältnisse der weiten Gebiete mageren Bodens im Osten, hatten der deutschen Branntweinsteuergesetzgebung unter wiederholter Zurücksetzung fiskalischer Interessen einen stark agrarpolitischen Gehalt gegeben. Welche Einbuße für die Reichsfinanzen sich daraus ergab, ist an einem Beispiel gezeigt worden. Die Maischbottichsteuerprämie bildete eine unmittelbare Belastung der Reichskasse; die Brennsteuer verteuerte den Trinkverbrauch und erforderte unter Umständen noch bare Zubußen; die ermäßigten Steuersätze für mittlere und kleinere Brennereien schmälerten die Einnahmen, und die Kontingentierung endlich nahm die Steuerkraft des Branntweinkonsumenten statt für die Reichskasse für den Brenner in Anspruch.

Eine weitere, sich einer befriedigenden Regelung entgegenstellende Schwierigkeit liegt darin, daß die Brennereiindustrie sich aus ganz verschiedenen Interessentengruppen, die unter durchaus

[1]) S. oben S. 438.

[2]) Für die ältere Gesetzgebung vergl. Wolf, Die Branntweinsteuer 1884. Derselbe, das neue deutsche Reichs-Branntweinsteuergesetz. Finanzarchiv 1888, S. 245 ff.

verschiedenen Bedingungen arbeiten, zusammensetzt. An erster Stelle steht die Kartoffelbrennerei. Sie erzeugt etwa vier Fünftel der gesamten deutschen Branntweinproduktion. Ihr Verbreitungsgebiet ist der Osten der preußischen Monarchie, das Königreich Sachsen und die Provinz Sachsen, sowie einzelne Teile Bayerns. Daneben findet sich, vorwiegend in Hannover, Westfalen und im Rheinland die Getreidebrennerei. Im ganzen Reiche zerstreut, doch mehr im Westen verbreitet, ist die Hefenbrennerei. In Zuckererzeugungsgebieten ist die Melassebrennerei vertreten, und dazu kommt noch mit 70—80 000 Zwergbetrieben, fast ausschließlich in Südwestdeutschland verbreitet, die sogenannte Materialbrennerei, die in der Hauptsache Beerenfrüchte verarbeitet.

Alle diese Gruppen, die sich zum Teil wieder in gewerbliche und landwirtschaftliche Betriebe scheiden, werden steuerlich verschieden behandelt. Die gewerblichen Brennereien sind stärker belastet als die landwirtschaftlichen, während die kleineren Brennereien durch niedrigere Steuersätze, besonders aber durch die Art der Steuererhebung bevorzugt erscheinen. Und schließlich sind auch alle diese einzelnen Gruppen selbst noch von einem Gegensatz beherrscht, den die Steuergesetzgebung in das Gewerbe hineingetragen hat. Es ist der zwischen alten und neuen Brennereien.

Damit wird eine weitere und nicht die geringste Schwierigkeit der Branntweinsteuerreform berührt. Die bei der Einführung der neueren Branntweinsteuergesetzgebung im Jahre 1887 vorhanden gewesenen Brennereien sind mit verhältnismäßig hohen Kontingenten bedacht worden, während später entstandene neue Brennereien am Kontingent entweder überhaupt nicht oder bei der anfänglich in dreijährigen, später in fünfjährigen Zwischenräumen stattfindenden Neuaufteilung des Kontingents nur in beschränktem Maße teilnahmen. Das Kontingent hat neben anderen Maßnahmen dazu gedient, die nicht landwirtschaftlichen Brennereien zurückzudrängen. Jedes neue Brennverfahren ist durch die Steuergesetzgebung bekämpft worden. So wurden z. B. schon 1887 die Hefebrennereien mit der Steuerrute besonders bedacht, während in den letzten Jahren jene Brennereien, die zur Hefeerzeugung nach dem Würzeverfahren übergegangen waren (Lufthefebrennerei), die Fesseln der Gesetzgebung zu spüren bekamen. In dem Kampf zwischen technischem Fortschritt und landwirtschaftlichem Interesse war die Steuergesetzgebung die mächtige Bundesgenossin des letzteren.

In dieser Parteinahme lag auch eine gewisse Gefahr für die süddeutschen Brennereien, die unter wesentlich ungünstigeren Be-

dingungen als die norddeutschen Brennereigüter produzieren. Doch hatte auch hier die Gesetzgebung Fürsorge getroffen. Bei ihrem Eintritt in die Branntweinsteuergemeinschaft erhielten die süddeutschen Staaten ein verhältnismäßig hohes Kontingent zugewiesen. Dieses bildete ebenso wie die Überweisung der Einnahmen aus der Branntweinverbrauchsabgabe ein Reservatrecht der süddeutschen Staaten. Darin liegt eine weitere Schwierigkeit jeder Branntweinsteuerreform; denn ein Verzicht auf das Reservatrecht ist schon deshalb nicht leicht zu erlangen, weil die bezeichneten Regierungen hierbei an die Zustimmung ihrer Landtage gebunden sind. Allerdings bot eine Lücke in diesem Sonderrecht dem Reichstag wie den nicht reservatberechtigten Staaten einen Angriffspunkt. Der § 47 des Branntweinsteuergesetzes von 1887 (Art. II der Novelle vom 4. April 1898) machte nur die Beseitigung des Kontingentes von der Zustimmung der süddeutschen Staaten abhängig, nicht aber die Änderung der Kontingentsspannung. Es war zwar im Jahre 1887 im Bundesrat beantragt worden, die Kontingentshöhe unter Reservat zu stellen; der Antrag war aber ausdrücklich abgelehnt worden, und ebensowenig Erfolg hatte natürlich eine entsprechende Forderung des bayerischen Landtages. Es lag somit für die Gegner der sogenannten Liebesgabe die Möglichkeit vor, die Spannung soweit zu ermäßigen — etwa bis auf eine Mark — daß sie und damit das Kontingent wertlos wurden. Stand doch bei allen Verhandlungen über die Branntweinbesteuerung seit dem Jahre 1887 das Verlangen nach Aufhebung der Liebesgabe im Vordergrund[1]).

Die richtige Würdigung dieser viel angefeindeten Einrichtung gibt folgende Erwägung: Das Kontingent sichert den Brennern für einen Teil ihrer Produktion einen Mehrerlös von 20 Mk. auf den Hektoliter. Diese sogenannte Liebesgabe wirkt wie ein Zuschuß zu den Produktionskosten, nicht aber ohne weiteres wie ein Geschenk an den Brenner von 20 Mk. für jeden Hektoliter des Kontingentes. Denn bei dem Wettbewerb verschiedener Brennereien untereinander hat das Kontingent nicht zur Folge, daß der Branntweinpreis nach den Kosten des Superkontingentes gravitiert, sondern er tendiert, unter diesem Preis zu bleiben, etwa um den Betrag, der von der Kontingentsvergütung durchschnittlich auf einen Hektoliter der gesamten steuerpflichtigen Branntweinerzeugung

---

[1]) Vergl. aber die Verteidigung des Kontingents durch von Riedel am 16. Januar 1893 und von Posadowsky, Reichstagsverhandlungen vom 27. April 1895. Sten. Bericht 1892/93, S. 522 und 1894/95, S. 1943.

fällt. Die Frage der verschiedenen finanziellen Bedeutung des Kontingentes für große und kleine, landwirtschaftliche und gewerbliche, nord- und süddeutsche Brennereien ist damit nicht berührt.

Zu all den angeführten, sich vielfach kreuzenden Interessen, die alle auf Kosten des finanziellen Ertrages Berücksichtigung verlangen, müssen schließlich bei der Ausgestaltung der Branntweinsteuer noch ethische und soziale Erwägungen treten. Das Volkswohl, die öffentliche Gesundheitspflege erheischen eine hohe Belastung des Trinkbranntweins, um dem Mißbrauch des »bösartigsten und gefährlichsten aller alkoholischen Getränke« entgegenzuwirken, während die Landwirtschaft einer Besteuerung, die eine Einschränkung des Trinkverbrauchs zur Folge hat, ablehnend gegenübersteht. Die Verhältnisse haben sich nämlich derart entwickelt, daß allein die gewinnbringende Trinkbranntweinerzeugung die Aufrechterhaltung der Spiritusproduktion in dem bisherigen Umfange ermöglicht. Jede Einschränkung des Absatzes und damit der Produktion an Trinkbranntwein verteuert in den landwirtschaftlichen Brennereien auch die Produktion des steuerfreien, denaturierten Spiritus, dessen Absatz dadurch stark in Frage gestellt wird. Bisher hat die deutsche Steuergesetzgebung in diesem Interessenwiderstreit die Mitte gehalten zwischen der den Trinkverbrauch begünstigenden russischen und der ihn energisch bekämpfenden schweizerischen Gesetzgebung.

Die Lösung für alle die angedeuteten Schwierigkeiten glaubte die Reichsfinanzverwaltung in einem Branntweinhandelsmonopol zu finden. Das Reich sollte den Branntwein vom Brenner einkaufen, ihn reinigen und mit einem entsprechenden Aufschlag an den Destillateur, Händler oder Schankwirt weiter veräußern. Der Ankaufspreis sollte nach der Größe der Brennereien gestaffelt und der auf der Basis Ersatz der Herstellungskosten und Gewährung freier Schlempe zu berechnende Grundpreis vom Vertriebsamt unter Zuziehung eines Beirates festgesetzt werden. Die verschiedenen bestehenden Branntweinsteuern sollten wegfallen, damit auch die sogenannte Liebesgabe unter Zubilligung einer zehnjährigen Entschädigung für die bisher am Kontingent beteiligten Brennereien. Allen bestehenden Brennereien wurde gleichzeitig nach Maßgabe ihrer bisherigen Erzeugung ein Brennrecht zugewiesen, dessen Gesamtumfang dem inländischen Absatz entsprach. Die gesamte Produktionsmenge mit Ausnahme der hochwertigen Edel- und Fruchtbranntweine sollte an das Reichsvertriebsamt abgeliefert und von diesem gereinigt oder vergällt an die beteiligten Gewerbe veräußert werden. Die weitere Verarbei-

tung blieb diesen überlassen. Fabrikation und Vertrieb von Spirituosen waren mithin im Gegensatz zu Bismarcks Monopolentwurf nicht in das Monopol einbezogen.

Wie jener, so wurde auch diesmal die Monopolvorlage nur von den Interessenten rückhaltlos begrüßt. Die überwiegende Mehrheit des Reichstags hingegen konnte sich mit dem Monopolgedanken nicht befreunden. Man fand, daß weder kaufmännische Leistung und rationeller Betrieb gewährleistet sei, noch daß irgendwelche Sicherheit für die Ausschaltung parteipolitischer oder privater Interessen bei der Preisbemessung gegeben sei.

Vom Standpunkt des Reiches lag der Vorzug des Monopols darin, daß sein Ertrag den finanziellen Bedürfnissen leichter angepaßt werden kann, als dieses bei der Verbrauchsabgabe und den verschiedenen Produktionssteuern der Fall ist. Der Widerspruch regte sich auch nicht dagegen, sondern gegen die »Verewigung« der bisherigen Begünstigungen des Brennereigewerbes. Die gesetzliche Gewähr eines »angemessenen« Erlöses für die Produktion eines ganzen großen Gewerbes ist unvereinbar mit den Grundlagen unserer Wirtschaftsordnung. Der Monopolentwurf ging von der Voraussetzung aus, daß der bisherige Zustand konserviert werden solle. Es mag demgegenüber die auch schon in landwirtschaftlichen Kreisen aufgeworfene Frage gestellt werden, ob unsere Branntweinsteuergesetzgebung mit der weitgehenden Fürsorge für die kleineren und mittleren Brennereien nicht die Entwicklung der Spiritusproduktion bereits so sehr gehemmt hat, daß sie sich nicht zu einem Exportgewerbe, ähnlich wie die Zuckerfabrikation, hat entfalten können?[1]). Wäre hier nicht etwas weniger Fürsorge für die Landwirtschaft ein Mehr gewesen?

Wie immer, wenn der steigende Geldbedarf des Reiches auf die Erschließung neuer Einnahmequellen hinwies, fand sich auch diesmal der Tabak unter den von der Regierung vorgeschlagenen Steuerobjekten. Nachdem 1906 der Tabak noch einmal Schonung gefunden hatte, war es unzweifelhaft, daß angesichts der Finanzlage nicht mehr länger an dieser Steuerquelle vorbeigegangen werden könne. Die bisherigen Einnahmen aus ihr entsprachen, wie ein Vergleich mit den Tabaksteuererträgen anderer Länder zeigt, keineswegs der hohen Besteuerungsfähigkeit dieses Genußmittels.

Eine ergiebigere Ausgestaltung der Tabakbesteuerung mußte davon ausgehen, daß der Tabakverbrauch in den letzten fünfund-

[1]) Bericht über die Verhandlungen der Steuer- und Wirtschaftsreformer, XXXIV. Generalversammlung 1909, S. 76.

zwanzig Jahren sich in qualitativer, nicht in quantitativer Hinsicht entwickelt hatte. Diese Tendenz bestand auch weiterhin; es wurde deshalb von der Regierung vorgeschlagen, unter Aufrechterhaltung der geltenden Steuersätze und des Zolles für Rohtabak die Steuersätze für Zigaretten von bisher 1,50 bis 10 Mk. auf 1,50 bis 24 Mk. zu staffeln und gleichzeitig alle übrigen Tabakerzeugnisse mit einer nach den Kleinverkaufspreisen abgestuften Zusatzsteuer zu belegen. Diese neue Steuer sollte für Zigarren je nach der Preislage 4 bis 96 Mk. für 1000 Stück betragen. Daneben sollte auch eine Erhöhung des Steuersatzes für Zigarettenhülsen Platz greifen. Den Kernpunkt der Vorlage bildete die sogenannte Zigarrenbanderole, deren Ertrag allein auf rund 75 Millionen Mk. geschätzt wurde. Sie nahm — in anderer Form — den früheren Versuch der Belastung des Rauchgenusses nach seiner Kostspieligkeit wieder auf. Die darin liegende Berücksichtigung der vermutlichen Leistungsfähigkeit des Rauchers bedeutete nicht nur einen sozialpolitischen Fortschritt gegenüber der seitherigen rohen Durchschnittsbelastung, sondern auch die finanzielle Erschließung der bisher so trägen Tabaksteuerquelle. Für den Fabrikanten, den Steuerzahler, hatte die neue Besteuerungsform den Vorteil, daß die Steuerpflicht erst bei gegebener Verkaufsgelegenheit eintrat, während die alte Gewichtsteuer durchschnittlich elf Monate früher zu entrichten war.

An dritter Stelle stand in Sydows Steuerprogramm die Brausteuer. Die Bierbesteuerung im Deutschen Reiche hatte durch die Finanzreform von 1906 eine grundsätzliche Änderung erfahren. An Stelle des bisherigen Einheitssatzes war ein nach der Höhe des Malzverbrauches der Brauereien gestaffelter Steuersatz von 4 bis 10 Mk. für 100 kg Malz getreten. Die Regierungsvorlage erhöhte unter gleichzeitiger Verkürzung der Staffel diese Sätze um 10 Mk., d. h. von 14 auf 20 Mk. derart, daß der höchste Satz nicht erst wie bisher bei einem Malzverbrauche von mehr als 7000, sondern schon bei 5000 Doppelzentnern in Kraft trat. Die Durchschnittsbelastung des Doppelzentners Malz betrug demnach 17,20 Mk. gegenüber 7,11 Mk. nach dem Gesetze von 1906, bzw. bei 25 kg Malzverwendung 4,30 Mk. gegenüber 1,78 Mk. für den Hektoliter Bier.

Das vierte Glied in dem geplanten weiteren Ausbau der Genußmittelbesteuerung war die Weinsteuer. Die Regierung glaubte trotz der großen Schwierigkeiten, die die Weinbesteuerung der Steuertechnik bietet, das alkoholische Getränk der Wohlhabenden in dem Augenblick, wo der Bier- und Branntweingenuß eine er-

hebliche Mehrbelastung erfuhren, nicht unbesteuert lassen zu dürfen. Vorbilder für eine Weinsteuer fanden sich nicht nur im Auslande, sondern auch im Deutschen Reiche selbst mehrfach; aber sie alle wiesen erhebliche Mängel auf. Bei der Einführung einer Reichsweinsteuer war vor allem die schwierige Lage des Winzerstandes, sowie das Bestehen von Landesweinsteuern in Württemberg, Baden und Elsaß-Lothringen zu berücksichtigen. Einem dieser Staaten war, wie schon erwähnt, 1871 bei dem Eintritt in das Reich die Zusicherung gegeben worden, daß eine allgemeine Reichsweinsteuer nicht eingeführt werden solle. Um die sich hieraus ergebenden Schwierigkeiten zu umgehen, nahm die Regierungsvorlage die Freilassung der sogenannten offenen Weine, wie der Faßweine überhaupt in Aussicht. Ersteres geschah mit Rücksicht auf die Weinsteuerstaaten, letzteres im Hinblick auf die Winzer. Der Weinsteuer sollten alle stillen Weine in Flaschen ohne Rücksicht auf den Preis mit einem Einheitssatz von 5 Pfg. für die Flasche unterliegen. Dazu trat bei einem Verkaufspreise von mehr als 1,00 Mk. ein gestaffelter Zuschlag. Freigelassen wurden dadurch alle jenen Weine, die, offen ausgeschenkt, vorzugsweise in den süddeutschen Weinsteuergebieten konsumiert werden. Die Erhebung der Steuer bei Eintritt des Weines in den Verkehr sollte den Winzer nach Möglichkeit vor Rückwälzung der Steuer schützen.

In der Erkenntnis, daß die bisherige Entwicklung der Reichseinnahmen dem Wachstum des Reichsfinanzbedarfes niemals entsprochen hatte, suchte die Regierung endlich auch eine ganz neue Einnahmequelle zu erschließen, von der stark wachsende Erträge erhofft wurden. Es war das die Elektrizitäts- und Gassteuer. Doch konnte sich die Regierung zu der ergiebigsten Besteuerungsform, der Monopolisierung der Gas- und Elektrizitätserzeugung, wie sie im Zusammenhange mit der Forderung nach einem Petroleummonopol mehrfach vorgeschlagen worden war, nicht entschließen, obwohl nicht zu leugnen war, daß gegenüber solchen Finanzmonopolen, die natürliche Monopolgewerbe betreffen, viele der wichtigsten Bedenken, die z. B. gegen Tabak- und Branntweinmonopol geltend gemacht wurden, verstummen mußten. Die Kilowattstunde Strom, bzw. das Kubikmeter Gas sollten mit 5% des Preises, höchstens aber mit 0,4 Pfg. belastet werden. Zwecks Höherbelastung des Lichtverbrauches sollte eine Ergänzungssteuer auf Beleuchtungskörper erhoben werden.

Eine »äußerst markante Erscheinung« des Aufwandes sollte mit der Anzeigensteuer der Deckung des Reichsbedarfes nutzbar

gemacht werden[1]). In der Tat hatte das Inseratenwesen, besonders aber das Reklamewesen, in den beiden letzten Jahrzehnten einen Umfang angenommen, der den Gedanken, hier die Steuerschraube anzusetzen und damit zugleich gewisse Auswüchse zu bekämpfen, nahe legen mußte. England und Österreich hatten solche Steuern besessen, in Belgien und Frankreich bestanden sie noch, und der Zeitungstempel, der in Preußen und anderen Staaten durch das Reichspreßgesetz vom Jahre 1874 beseitigt worden war, war schließlich etwas Ähnliches. Durch das Gesetz sollten Anzeigen, die in inländischen Zeitungen und Zeitschriften oder in sonstigen inländischen, durch Druck oder andere Mittel vervielfältigten Blättern enthalten sind (Einrückungen) oder mit diesen verbreitet werden (Sonderbeilagen), sowie Anzeigen, die im Inlande öffentlich angebracht, ausgestellt oder vorgenommen werden, einer Abgabe unterworfen sein. Für Inserate und Sonderbeilagen war je nach der Höhe der Auflage ein Steuersatz von 2 bis 10% der Einrückungs- oder Beilagegebühr vorgesehen. Öffentliche Ankündigungen sollten mit 10% des Entgeltes oder, wenn für deren Anbringung usw. kein Entgelt entrichtet wurde, einer nach dem Flächenraum bemessenen und mit der Ortsgröße abgestuften Steuer unterliegen.

»Zur Bedarfsdeckung müssen unbedingt auch solche Steuern herangezogen werden, die vornehmlich von den Besitzenden getragen werden« (Denkschrift zur Reichsfinanzreform). Der Verwirklichung dieses Programmpunktes sollte die bei einer Hinterlassenschaft von 20000 Mk. einsetzende von 0,5 bis 3% steigende Nachlaßsteuer dienen. War die Einbringung der Erbschaftssteuer 1906 nur mehr ein politisches Zugeständnis an den Reichstag gewesen, so hatte die Nachlaßsteuer 1909 die Bedeutung einer sozialpolitischen Maßnahme. Gegenüber der vorzugsweisen Inanspruchnahme der kleinen Steuerzahler durch die Erhöhung der Verbrauchssteuern sollte sie eine bescheidene Ausgleichsbelastung der großen Steuerkräfte herbeiführen. Die Einführung einer Reichsvermögenssteuer wie einer Reichseinkommensteuer war aus verfassungspolitischen Gründen und mit Rücksicht auf die Finanzlage der Einzelstaaten nicht wohl angängig.

Die Nachlaßsteuervorlage kann als ein Versuch angesehen werden, die mit einer Reichsvermögenssteuer zu erstrebenden Ziele auf einem Umwege zu erreichen, so zu denken, daß mittels ihr jene Beträge, die eigentlich jährlich als Vermögenssteuer zu entrichten gewesen wären, jeweils in Zwischenräumen von einer Generation in einer einzigen Summe eingehoben werden. Eine

[1]) Denkschrift S. 21. (Drucks. Nr. 992, 1907/9).

solche Begründung würde dem Wesen der Nachlaßsteuer, die sich nicht an die Erben, sondern an den Erblasser wendet, die gar nicht nach der Größe der einzelnen Erbquote, sondern nur nach der Erbmasse fragt, wohl entsprechen. Die Steuer wäre dann als Schuldforderung für die gestundete Vermögenssteuer anzusehen, die als solche ebenso berichtigt werden muß, wie andere Schulden aus Lebzeiten des Erblassers. Nur wartet im Falle der Nachlaßsteuer der Fiskus bescheiden, bis alle übrigen Gläubiger befriedigt sind. Einen Mangel hat die Nachlaßsteuer gegenüber einer Vermögenssteuer freilich; sie richtet sich nicht nach dem Vermögen, das der Verstorbene zu Lebzeiten besessen hat, sondern nach dem, was er bei seinem Tode noch zufällig besitzt. Sie ist eben zutreffender gesagt keine gestundete Vermögenssteuer, sondern ein Ersatz für die Vermögenssteuer; ihre Rechtfertigung liegt mehr in unsern verfassungspolitischen Verhältnissen, als in finanziellen und sozialpolitischen Gründen.

Mit der Nachlaßsteuer war eine Wehrsteuer derart verbunden, daß der Nachlaß derjenigen Personen, die ihrer Militärpflicht nicht genügt haben, mit einer Zuschlagsteuer von anderthalb Prozent belastet werden sollte. Nun ist zwar nicht einzusehen, welcher Zusammenhang zwischen Nachlaß und Befreiung vom aktiven Militärdienst besteht, aber es kann auch nicht geleugnet werden, daß eine Reihe finanztechnischer und formeller Schwierigkeiten, die die Wehrsteuer in ihrer Ausgestaltung als spezielle Einkommen- oder Vermögenssteuer sonst bietet, durch diesen originellen Vorschlag glücklich vermieden wurde.

Endlich wurde in Verbindung mit der Nachlaßsteuer noch eine Beschränkung des Intestaterbrechts vorgeschlagen. Für eine solche Maßnahme lassen sich zweifellos nicht nur ethische, sondern auch wirtschaftliche und soziale, nur keine finanzwissenschaftlichen Gründe anführen. Eine beiläufige Erbrechtsreform im Rahmen einer Finanzreform ist schließlich nicht viel mehr als eine verschleierte Vermögenskonfiskation [1]).

Die Steuervorlage war von einem Finanzgesetz begleitet, das neben der Aufhebung der Fahrkartensteuer und der Ermäßigung der Zuckersteuer eine Änderung des finanziellen Verhältnisses zwischen Reich und Gliedstaaten, sowie eine anderweite Schuldentilgung herbeiführen sollte. Der Höchstbetrag der von den Bundesstaaten über das Soll der Überweisungen hinaus zu leistenden Matrikularbeiträge sollte jeweils auf die Dauer von fünf Jahren und zwar vorerst mit dem Satz von 80 Pfg. auf

[1]) Vergl. meine Schrift: Matrikularbeiträge und direkte Reichssteuern, 1908, S. 44f.

den Kopf der Bevölkerung festgelegt werden. Zur Verminderung der Reichsschuld bestimmte der Finanzgesetzentwurf, daß die bestehende Reichsschuld mit jährlich 1 %, alle neuen Anleihen für werbende Zwecke mit jährlich 1,9 %, alle neuen Anleihen für nicht werbende Zwecke mit jährlich 3 % getilgt werden sollten[1]).

Es ist nicht leicht, ein so umfassendes und uns zeitlich so nahe stehendes Reformwerk, an dessen Zustandekommen jeder, der mit warmem Herzen die Entwicklung des Deutschen Reiches verfolgt, Anteil genommen hat, gerecht zu würdigen. Manche Einzelheiten fordern gewiß zur Kritik heraus, mehr noch ist von den Absichten der Regierung im Kampf der Parteien entstellt worden; richtig ist auch, daß die ganz großen Gesichtspunkte, die entscheidenden neuen Wege fehlen[2]); aber wer billig urteilt, namentlich unter Berücksichtigung der tatsächlichen Kräfteverteilung zwischen Reich und Einzelstaaten, wird dazu gelangen, den Sydowschen Reformplan allen Finanzreformversuchen der letzten zwei Jahrzehnte als weit überlegen anzuerkennen. Mit Bismarcks großzügigem Finanzprogramm konnte er sich freilich nicht messen, aber gerade was diesem fehlte, das besaß der Sydowsche Entwurf in vollem Maße: ohne uferlos zu werden, versuchte er im Bereich des Möglichen bei sorgfältiger steuertechnischer, finanz- und sozialpolitischer Durcharbeitung der einzelnen Vorlagen und angemessener Lastenverteilung auf die verschiedenen Steuerkräfte und Steuerquellen ganze Arbeit zu machen. In Bismarcks Finanzprogramm steckte zu viel, was einen völligen Bruch mit der bisherigen finanziellen und auch wirtschaftlichen Entwicklung in Reich und Einzelstaaten bedeutete; dahingegen hielt Sydows Reformplan vielleicht ein wenig zu ängstlich an den traditionellen Pfaden und Grenzen fest. Dennoch waren in ihren großen Grundzügen die Wege der Sydowschen Reform sicherlich politisch richtig — wie sich das trotz der großen Mißerfolge, den einzelne Teile erlitten, wohl noch erweisen wird — aber auch vom Standpunkt der Finanzwissenschaft und der Sozialpolitik aus gesehen, verdient sie Billigung. Dadurch, daß die Aufbringung des Hauptbedarfs den im Vergleich zu anderen Ländern in ihrer Entwicklung stark zurückgebliebenen Verbrauchssteuern auferlegt wurde, fand zunächst die historisch gewordene Verteilung der Einnahmequellen, die in der tatsächlichen finanziellen Entwicklung ihre nachträgliche Rechtfertigung gefunden

[1]) S. oben S. 402.

[2]) S. Plenge, Zur Diagnose der Reichsfinanzreform, Zeitschrift für die ges. Staatswissenschaften 1909, S. 288.

hat, die verdiente Berücksichtigung. Denn so wichtig die direkten Steuern als Ergänzung der Verbrauchsbelastung des Reiches sind, an erster Stelle werden zur Deckung des Reichsfinanzbedarfs immer die Verbrauchssteuern, insbesondere jene Steuern auf Gegenstände des freiwilligen Massenverbrauchs stehen müssen, die das Reich als Erbe des Zollvereins ausschließlich in der Hand hat. Der Versuch, das Steuergebiet des Reiches gleichzeitig auf neue Aufwandarten wohlhabender Kreise zu erstrecken, hätte daneben freilich eine größere Vertiefung und Ausdehnung wohl verdient[1]).

Die Deckung des Restbedarfs von 100 Millionen Mk., ein Fünftel des Gesamterfordernisses, durch eine ergänzende Besteuerung des Besitzes darf nicht, wie es vielfach geschehen ist, als eine bloße mechanische Aufteilung des Bedarfs auf Verbrauch und Besitz angesehen werden. Wenn ihr auch die tiefere, auf die bisherige Lastenverteilung sich stützende Begründung fehlte, so war eine solche doch gegeben in der bestehenden Steuerverteilung zwischen den verschiedenen öffentlichen Gemeinschaften, in Art und Ausmaß der von Staat und Gemeinden bereits in Anspruch genommenen Finanzquellen. Die Sydowsche Reformvorlage wollte dem Reiche jenen Anteil an der unter seinem Schutz erfolgten Hebung des materiellen Wohlstandes, wie er in Vermögensbildung und Vermögenserhaltung, Verbrauchssteigerung und Verbrauchsänderung zum Ausdruck kam, verschaffen, der notwendig war zur Sicherung und Weiterführung der bisherigen kulturellen und wirtschaftlichen Entwicklung. Die Wege waren Einbeziehung einer Vermögensabgabe in die Steuerquellen des Reiches und Ausgestaltung der Verbrauchsbesteuerung derart vor allem, daß das Prinzip der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit, das bei den direkten Abgaben im wesentlichen mittels der Steuerprogression verwirklicht wird, durch eine ähnliche Abstufung der Steuersätze (Wein, Tabak) möglichst auf die indirekte Besteuerung übertragen wurde.

Wenn daneben der Sydowsche Reformplan auf die bisherige Ausgestaltung der Rechtsverkehrssteuern bewußtermaßen verzichtete, so war auch das, abgesehen von den in der Denkschrift geltend gemachten Gründen, finanzpolitisch wohl gerechtfertigt. Dringlicher als der Versuch, neue Wege der Einkommensbildung zu erfassen, jüngsten und zukünftigen Entwicklungen der deutschen Volkswirtschaft gerecht zu werden, war es, längst Versäumtes nachzuholen. Zudem sind Verkehrssteuern keineswegs stets Ge-

[1]) Man denke, um nur ein Beispiel herauszugreifen, an eine Besteuerung photographischer Filme, Platten und Papiere unter Anwendung von Steuerzeichen.

winnsteuern; sie erfassen nicht immer nur konstitutive Elemente der Einkommens- und Vermögensbildung (nach Heckels Terminologie) und Vorgänge des Erwerbsprozesses. Die Schwierigkeit ihrer Ausgestaltung liegt gerade darin, daß die meisten Verkehrssteuern durchaus wesensverschiedene wirtschaftliche Vorgänge treffen. Einmal sind Verkehrsakte der Weg, um Güter der wirtschaftlichen Verwertung zuzuführen; ein andermal dienen sie der Gewinnrealisierung, und ein drittes Mal treffen sie sogar Konsumtionsvorgänge. Jedenfalls konnte angesichts der bisherigen Entwicklung des Bedarfs, der keine Anzeichen der Abschwächung aufwies, bei der Finanzreform von 1909 auf die Ausbildung dieser außerordentlich schwierigen Steuergruppe verzichtet werden.

Wie der ganze Reformplan finanz- und sozialpolitisch sorgfältig abgewogen war, so auch die einzelnen Steuervorlagen. Überall, wo volkswirtschaftliche und soziale Gesichtspunkte zur Geltung gebracht waren, geschah es im Sinne gerechter allgemeiner Interessenberücksichtigung, nicht in einseitiger Interessenbegünstigung, wie es früher bei Steuervorlagen nicht selten der Fall gewesen war. Nur die Branntweinmonopolvorlage konnte die Abhängigkeit von der älteren Interessengesetzgebung nicht ganz verleugnen.

Es hätte nun an dem Reichstag gelegen, diesen großen Reformplan an einzelnen Punkten noch sozial- und steuerpolitisch zu verbessern, kleine Mängel auszumerzen und ihn schließlich auch, soweit mit diesen Änderungen eine Ertragsminderung verbunden gewesen wäre, durch in den Gesamtrahmen passende Steuern zu ergänzen. Das geschah nun aber in keiner Weise. Der Reichstag ging vielmehr, um das vorweg zu nehmen, auf die bedeutsamen Grundgedanken des Reformplanes überhaupt nicht ein. Die Beratung ließ zunächst wieder den Gegensatz hervortreten, der darin lag, daß das Reich in erster Linie zur Deckung seines Bedarfs auf die Erträge der indirekten Steuern angewiesen ist, während einflußreiche Parteien der Besteuerung von Gegenständen des Massenverbrauchs mit Abneigung gegenüberstehen. Bald aber änderte sich das Bild. Nicht wie bei früheren Finanzreformen ging der Kampf um »das Schnäpschen oder die Pfeife des armen Mannes«, sondern um das »Scherflein der Witwe«. Während früher der Hauptansturm gegen die Regierungsvorlagen immer von links kam, kam er diesmal von rechts, aber die Schlagworte glichen einander aufs Haar[1]). »Eine so bescheidene Zumutung

[1]) Mit Bezug auf die Nachlaßsteuer vergl. die treffende Zusammenstellung und Kritik bei Dietzel, Reichsnachlaßsteuer oder Reichsvermögenssteuer 1909.

an die besitzenden Klassen, wie der Entwurf der Nachlaßsteuer«[1]), fand vor den Augen der Volksvertretung des allgemeinen und gleichen Wahlrechts, dem Parlament der »Besitzlosen«, keine Gnade. Daran vermochte auch das fast einhellige Eintreten der Wissenschaft für die Nachlaßsteuer oder ihre Ersatzsteuer, die Erbanfallsteuer, nichts zu ändern. Monate fruchtlosen Kampfes um die Steuerverteilung, der wie so oft in der Finanzgeschichte ein politisches Machtringen war, vergingen, ohne daß die Reichsfinanzreform vom Flecke kam. Am besten charakterisiert den Gang der Verhandlungen in den Kommissionen ein Aufruf, der von Männern der Wissenschaft und Praxis erlassen wurde. Es heißt darin:

> »Nach mehr als vier langen Monaten ist das Ergebnis mühseliger Beratungen in der Finanzkommission ein so dürftiges und unsicheres, daß es dem Nichts gleichkommt. Unter dem Druck einer wild anstürmenden Agitation festgeschlossener Interessengruppen und dem zersetzenden Einflusse parteitaktischer Erwägungen, bei denen oft die Sorge um das Mandat die Wahrung des Gemeinwohls zurückdrängt, haben sich die parlamentarischen Verhandlungen ins Uferlose verloren, so daß in den wichtigsten Punkten ein fester Boden für ein gemeinsames Handeln kaum mehr zu finden ist. Schwierigkeiten werden auf Schwierigkeiten gehäuft; kaum ist ein Hindernis beseitigt, so wird ein neues, größeres in den Weg gewälzt. Die Entwürfe der Regierung werden verworfen, der Weg der Reform durch reichseigene Steuern verlassen und unter Bedingungen, die den Reichtum entlasten und das Arbeitseinkommen belasten, die Aufgaben zum Teil den Einzelstaaten zugeschoben. Dieses aber in einem Moment, in dem ohnehin die Einzelstaaten wie ihre Selbstverwaltungskörper ihre aus denselben Steuerquellen fließenden Einnahmen gewaltig erhöhen müssen. Solche und ähnliche Projekte wandern von der Kommission an die Unterausschüsse, und wenn sie von da an den Hauptausschuß zurückgelangen, steht man wieder auf dem alten Fleck wie vor undurchdringlichen Mauern. Und ohne mit der einen Vorlage fertig zu sein, greift man mit unsicher tastenden Händen nach der nächsten.«

[1]) Gustav Cohn, Die Reichssteuerreform, Internationale Wochenschrift vom 27. März 1909, jetzt auch in dem Sammelband: Betrachtungen über die Finanzreform des Reiches, S. 94.

Das Schicksal der einzelnen Steuervorlagen ist trotz der langen, wechselvollen Verhandlungen in den meisten Fällen mit wenigen Worten zu bezeichnen. Gänzlich scheiterten die Nachlaßsteuer, die Gas-, Elektrizitäts-, Wein- und Anzeigensteuer.

Die Nachlaßsteuer ebenso wie die nach ihrer Ablehnung von der Regierung vorgeschlagene Erbanfallsteuer hat zweifellos mit den wichtigsten indirekten Abgaben des Reiches nichts gemein — sie ist unüberwälzbar und gestattet keine Selbstentlastung — wohl aber steht sie in innigem Zusammenhang mit dem ganzen System der staatlichen Einkommen- und Vermögensbesteuerung. Wenn dennoch der Bundesrat dieser Vorlage, obwohl sie die Steuerquellen der Einzelstaaten berührte, seine Zustimmung gab und sich für ihre Annahme kräftig einsetzte, so war hierfür allein der Gedanke an die dieser Besitzsteuer übertragene Ausgleichfunktion maßgebend.

Die Agitation gegen die Nachlaßsteuer, geführt von landwirtschaftlichen und konservativen Kreisen mit Unterstützung des Zentrums, brachte die Regierungsvorlage zu Fall. Als Ersatz für sie kam das Besitzsteuerkompromiß zustande[1]). Danach sollte durch Vorlage eines Gesetzentwurfs bis zum 1. Januar 1911 den Bundesstaaten eine seitens dieser vom Besitz zu erhebende Abgabe auferlegt werden, deren durch den Reichshaushalt jeweils festzustellender Gesamtertrag bis zum 1. April 1914 den Betrag von 100 Millionen Mk. nicht überschreiten durfte. Die Schwäche dieses Kompromisses erhellt deutlich aus der Unmöglichkeit, die Durchführung der Vorschrift, daß die neue Abgabe auf Grund der Ergebnisse der Veranlagung zu Einkommen-, Vermögens- und sonstigen Besitzsteuern erhoben werden soll, zu erzwingen oder gar nur nachzuprüfen.

Durch die Annahme dieses Antrages wurde die Bahn zur Beratung der Verbrauchssteuern frei; zweieinhalb Monate später aber wurde er in der zweiten Kommissionslesung durch einen anderen Besitzsteuerantrag ersetzt. Danach sollten beim Verkauf von Immobilien eine Reichsumsatzsteuer und eine progressive Wertzuwachssteuer zur Erhebung kommen, ferner alle zum Börsenhandel zugelassenen in- und ausländischen Papiere, mit Ausnahme der deutschen Reichs- und Staatsanleihen, mit einer Abgabe von 1 bis 4‰ des Kurswertes belegt werden. Für ausländische Aktien sollte die Steuer nach dem mutmaßlich im Deutschen Reiche umlaufenden Teil des Kapitals bemessen werden. Beson-

[1]) Drucks. Nr. 1437, 1907/09.

dere Bestimmungen waren für die zum Börsenhandel nicht zugelassenen in- und ausländischen Wertpapiere vorgesehen.

Während die Immobiliarabgabe keinen grundsätzlichen Widerspruch fand, wurde die Besteuerung des mobilen Kapitals in der vorgeschlagenen Form der sogenannten Kotierungssteuer, insbesondere auch von der Regierung, entschieden bekämpft. Ein als Bundesratskommissar bestellter Sachverständiger erklärte in der Kommission, daß dieser Steuer gegenüber alle Schädigungen, die das Börsengesetz vom Jahre 1896 gebracht, und die man 1908 zu beseitigen versucht habe, eine Kleinigkeit seien. Die Kotierungssteuer war von den Antragstellern in völliger Unkenntnis französischer Verhältnisse einfach auf Deutschland übertragen worden. Sie wußten offenbar gar nicht, daß in Frankreich ihre Herabsetzung mit der Einführung der Einkommensteuer in Aussicht genommen war, oder daß bei Unterbringung großer Anleihen an der Pariser Börse mit der französischen Finanzverwaltung üblicherweise Vereinbarungen zwecks erheblicher Ermäßigung der Steuer abgeschlossen werden.

Als Gegenvorschlag zur Belastung des Besitzes legte die Regierung den Entwurf einer Erbanfallsteuer vor. Die Bevorzugung des Namens Erbanfallsteuer an Stelle der bisher allgemein üblichen Bezeichnung Erbschaftssteuer erklärt sich aus der Absicht, nachdrücklich hervorzuheben, daß nicht die vielfach bekämpfte Besteuerung des Nachlasses als Ganzes, sondern der des einzelnen »Anfalles«, der Erbquote, beabsichtigt sei. Nach dem Entwurf sollten Ehegatten in beerbter Ehe freigelassen, Ehegatten in kinderloser Ehe und Abkömmlinge nach der Höhe ihres Erbteils mit Ausnahme der kleinen Erbanfälle besteuert werden. Die weitgehenden Vergünstigungen und Erleichterungen für den landwirtschaftlichen Besitz blieben aus dem Nachlaßsteuerentwurf aufrecht erhalten. Der Ertrag wurde auf 55 Millionen Mk. geschätzt.

Infolge des nachdrücklichen und berechtigten Widerstandes der Regierung mußte die Kotierungssteuer fallen gelassen werden; das gleiche Schicksal aber bereitete die Reichstagsmehrheit der Erbanfallsteuer. Den Vorwand bot die beabsichtigte Besteuerung des Erbteils der Abkömmlinge und kinderlosen Ehegatten. Die hiergegen geltend gemachten Einwände, die schließlich den »ganzen groß gedachten Plan der Reform der Erbschaftssteuer« (Ad. Wagner) zum Scheitern brachten, sind von der Wissenschaft mit seltener Einmütigkeit als nicht stichhaltig anerkannt worden.

Die übrigen vom Reichstag abgelehnten Gesetzentwürfe können kürzer erledigt werden. Gegen die Besteuerung der Elektrizität und des Gases sprachen sich die meisten Parteien aus. Die Gründe für und gegen diese Steuern sind gewichtig. Bei Abwägung aller aber dürfte sich die Wagschale doch zugunsten dieser Steuern neigen. Berechtigten Bedenken begegnete die Besteuerung des Gases und der Elektrizität insoweit, als sie unentbehrliche Produktionsmittel belastet. Auch war der Einwand wohl zutreffend, daß sie einen Eingriff in die Gemeindefinanzen bedeutete, weshalb diese Abgaben auch als Matrikularbeiträge der Städte charakterisiert wurden. Dem war allerdings entgegenzuhalten, daß einzelne Städte Reineinnahmen aus ihren Gas- und Elektrizitätsanlagen bis zu 8 Mk. auf den Kopf der Bevölkerung erzielten, und es demnach wohl nicht beanstandet werden konnte, wenn das Reich sich einen Anteil an diesem künftig sich wahrscheinlich noch stärker entwickelnden Gewinn sichere. Der Satz von 0,4 Pfg. für ein Kilowatt oder Kubikmeter Gas war zudem angesichts der sinkenden Preise und der durch technische Fortschritte sich stetig steigernden Ausnutzung der Lichtquellen sehr niedrig angesetzt. Nicht stichhaltig war auch der Hinweis darauf, daß Gas- und Elektrizitätssteuern einzuführen seien, weil das Volksbeleuchtungsmittel Petroleum, das Licht des armen Mannes, einem Zoll unterliege. Schließlich hätten dann mit der gleichen Begründung auch wohl noch andere Lichtanlagen steuerpflichtig gemacht werden müssen. Richtig aber war der Einwand, daß im Hinblick auf die monopolistische Organisation des Petroleummarktes die Einführung der Elektrizitäts- und Gasbesteuerung nicht ungefährlich sei, da jede Verteuerung dieser Lichtquellen der Preiserhöhung des Petroleumtrustes größeren Spielraum gewähren würde.

Vom Standpunkt des Reiches sprach für diese Steuer, daß sie einen starken Steigerungsfaktor in sich trägt. Innerhalb acht Jahren hatte sich seit ihrer Einführung der Ertrag der Elektrizitätssteuer in Italien fast verdreifacht. Auch glaubte man technisch einen glücklichen Zeitpunkt zur Einführung solcher Steuern, da nach langem Konkurrenzkampf Gas- und Elektrizitätsindustrie einander ebenbürtig schienen, getroffen zu haben.

Die Gas- und Elektrizitätsbesteuerung, einschließlich der den Lichtverbrauch höher belasten sollenden Sondersteuer auf Beleuchtungsmittel erfuhr zunächst im Reichstag eine glatte Ablehnung. Von der sogenannten Rumpfkommission, die, nachdem National-

liberale, Freisinnige und Sozialdemokraten infolge Geschäftsordnungsstreitigkeiten aus der Finanzkommission ausgetreten waren, mit großer Hast eine Anzahl von Steuervorlagen entwarf, wurde die Besteuerung der Beleuchtungsmittel wieder aufgenommen. Nach dem angenommenen Gesetzentwurf unterliegen Glühlampen, Brenner, Glühkörper aller Art, Brennstifte für elektrische Bogenlampen u. dergl. einer gestaffelten Abgabe.

Der Rumpfkommission verdanken wir auch die Zündwarensteuer, derzufolge Streichhölzer und Schachteln mit weniger als 30 Stück mit einem Pfennig, mit 30 bis 60 Stück mit 1 1/2 Pfg. und Zündkerzen mit 5 Pfg. für je 20 Stück belastet werden. Der Ertrag wurde mit 40 Pfg. auf den Kopf der Bevölkerung geschätzt! Auch bei dieser Steuer war, wie bei so mancher anderen Leistung der Finanzkommission, das Vorbild des Auslandes maßgebend; leider nur das solcher Staaten, deren Finanzsystem keineswegs als gut entwickelt und fortschrittlich angesehen werden kann. Rußland, Italien, Portugal, Rumänien, Serbien, Griechenland und daneben auch Frankreich, dessen Steuersystem anerkanntermaßen besonders rückständig ist, haben derartige Abgaben.

Die theoretisch richtige Erwägung, daß, wie es Treitschke einmal ausgedrückt hat, »an sich gar kein Zusammenhang besteht, zwischen Geschäftsanzeigen von beliebigen Schneidern und Schustern und der Politik«, hält gegenüber der Tatsache nicht stich, daß in Deutschland die politische Presse und die Fachpresse, also jene, die für unser öffentliches und wissenschaftliches Leben von größter Bedeutung ist, bei hohen Herstellungskosten und niedrigen Abonnementspreisen, sowie oft beschränktem Interessentenkreis auf den Inseratenertrag angewiesen ist. Dazu kommt weiter, daß die Zeitung mit der Entwicklung des Anzeigewesens sozusagen als Börse für alles eine außerordentlich wichtige volkswirtschaftliche Funktion übernommen hat: die Vermittlung zwischen Angebot und Nachfrage. Sie ist für Preisbildung und Preisausgleichung von nicht zu unterschätzender Bedeutung. Aus diesen Erwägungen ergeben sich gewichtige Bedenken gegen eine Anzeigensteuer, die auch dadurch nicht beseitigt werden, daß die Vorlage Stellengesuche und Stellenangebote frei ließ. Auch von dieser Steuer gilt, was von den Vorbildern der Zündholzsteuer in der ausländischen Steuergesetzgebung gesagt wurde. Aber auch wenn weniger gute Gründe gegen diese Steuer sich hätten geltend machen lassen, der geschlossene Ansturm der Interessenten, der Zeitungsbesitzer,

der reklamemachenden Geschäftswelt und des graphischen Gewerbes hätte die Vorlage zu Fall bringen müssen.

Ein offenbarer, aber nach Lage der Verhältnisse nicht zu vermeidender Mangel der geplanten Weinsteuer lag darin, daß sie nur auf Flaschenweine Anwendung finden sollte. Diese Unbilligkeit wurde dadurch noch verschärft, daß die von Privaten abgezogenen Flaschenweine nur dann steuerpflichtig sein sollten, wenn zum Abfüllen fremde Hilfe in Anspruch genommen werde. Es bestand deshalb in der Finanzkommission zunächst die Neigung, die Weinsteuer auch auf Faßweine auszudehnen. Die württembergische Regierung bestand jedoch entschieden auf ihrem »moralischen Reservatrecht«, so daß schon aus diesem Grunde die Einführung einer allgemeinen Weinsteuer nicht weiter erwogen werden konnte. Die früher erwähnten sonstigen Einwände taten das ihrige, so daß — am meisten bekämpft von der Sozialdemokratie — die Weinsteuer überhaupt preisgegeben wurde. Damit wurde auch der Vorschlag der Subkommission, als Ausgleichsteuer eine Abgabe von alkoholfreien Getränken einzuführen, begraben. Nur die Erhöhung der Schaumweinsteuer fand mit einigen Abänderungen der Regierungsvorlage Annahme.

Ein ganz anderes Gesicht, als es die Regierungsvorlage zeigte, erhielten die Branntwein- und Tabaksteuergesetzentwürfe. Die Gründe gegen das Branntweinmonopol wurden schon erwähnt. Bei seiner Ablehnung war vor allem die Befürchtung entscheidend, daß die Festsetzung der Ankaufspreise durch die Monopolverwaltung zu neuen Liebesgaben von weder zu übersehender noch zu beeinflussender Höhe führen werde. Doch konnte und sollte auf den Branntwein als Steuerobjekt nicht verzichtet werden. Bei den nun folgenden langen Beratungen in der Finanzkommission, einer Unterkommission und im Plenum wirkten die Regierung und ein Teil des Reichstags bewußt darauf hin, Bestimmungen in das neue Gesetz hineinzubringen, welche dem Spiritusring die Verfügung über den größten Teil der Branntweinerzeugung derart sicherten, daß er im Wege eines Privatmonopols ähnliche wirtschaftliche Funktionen ausüben konnte wie ein Staatsmonopol. Diese Absicht ist in vollem Maße erreicht worden.

Die neue Branntweinsteuergesetzgebung ist fast ebenso verwickelt wie die alte. Die doppelte Verbrauchsabgabe mit der alten Spannung von 20 Mk., unter Erhöhung der Sätze von 50 und 70 Mk. auf 105 und 125 Mk., ist beibehalten worden. Daneben kommt ähnlich der alten Brennsteuer eine Betriebsauflage, gestaffelt von 4 bis 14 Mk., zur Erhebung. Ferner ist ein Brenn-

recht eingeführt worden. Es besteht darin, daß die nach der Erzeugung der letzten zehn Jahre unter Abzug eines Zehntels berechnete durchschnittliche Produktionsmenge auf die bestehenden Brennereien aufgeteilt wurde. Der über dieses Brennrecht hinaus erzeugte sogenannte Überbrand unterliegt einer Sonderabgabe von 18 bis 25 Mk. für den Hektoliter. Ein Teil dieser Bestimmungen hat den Zweck, das Brennereigewerbe, insbesondere die landwirtschaftlichen Brennereien vor den Gefahren zu schützen, die sich aus einer etwaigen Abnahme des Trinkverbrauchs ergeben könnten. Dadurch ist aber zugleich, ebenso wie durch die weitere Bestimmung, daß die Neuaufteilung des Kontingents künftig in zehnjährigen Zwischenräumen erfolgen solle, der Zentrale für Spiritusverwertung der inländische Markt ausgeliefert worden. Damit jedoch nicht etwa durch die hohen Trinkbranntweinpreise der Zentrale das Aufkommen ringfreier Brennereien ermöglicht werde, wurde schließlich noch in § 72 des Gesetzes für den über 35% bei gewerblichen und über 70% des Durchschnittsbrandes bei landwirtschaftlichen Brennereien hinaus erzeugten Branntwein die Vergällungspflicht vorgeschrieben.

Von weiteren Einzelheiten ist noch zu erwähnen, daß der vergällte Spiritus lediglich in bestimmten, geeichten Gefäßen von 1 bis 50 l Inhalt verkauft werden darf, wodurch ähnlich wie bei dem sogenannten Kannengeschäft im Petroleumhandel der Branntweinzwischenhandel dem Syndikat ausgeliefert wurde.

Auch die Essigindustrie hat den besonderen Interessen des Brennereigewerbes ihren Zoll entrichten müssen. Die Vorlage der Unterkommission verbot die Verwendung von Essigsäure zu Speise- und Konservierungszwecken, obwohl nach dem Gutachten staatlicher Anstalten der durch Verdünnung von Essigessenz hergestellte Essig in allen wesentlichen Bestandteilen mit dem aus Branntwein durch Gärung gewonnenem identisch ist. Mit diesem Verbot sollte durch Ausschluß der Konkurrenz der chemischen Fabriken der Gärungsessigfabrikation ein Monopol für die ausschließliche Herstellung von Essig zu Speise- und Konservierungszwecken eingeräumt werden. Ein allen Bevölkerungsschichten absolut unentbehrliches Genußmittel wäre dadurch einer erheblichen Verteuerung unterworfen worden, ohne daß diese Maßnahme auch nur im geringsten im Interesse der Reichsfinanzen gelegen war. Es gelang schließlich noch, dieses Verbot aus dem Gesetzentwurf herauszubringen. Statt dessen wurde eine Essigsäureverbrauchsabgabe von 30 Mk. für 100 kg wasserfreier Säure eingeführt.

Noch manche andere rigorose Bestimmungen sind glücklicherweise verhindert worden, so vor allem diejenige, daß Trinkbranntwein nur mit einem Mindestgehalt von 30% Alkohol feilgehalten werden dürfe. — Dahingestellt bleiben muß es, ob die im Rahmen der Branntweinsteuer vorgeschlagene Parfümsteuer nicht eine zweckmäßige Ausgestaltung hätte erfahren können.

Die Reineinnahmen aus der Branntweinsteuer sind gemäß § 5 des Finanzgesetzes den einzelnen Bundesstaaten zu überweisen und von diesen an das Reich zurückzuvergüten. Eine Abänderung dieser Vorschrift ist künftighin nur mit Zustimmung der Einzelstaaten Bayern, Württemberg und Baden möglich. Diese Verstärkung der föderalistischen Elemente der Reichsfinanzverfassung ist ein weiteres Glied in der Kette jener nicht mit Unrecht einmal als »Reichsfinanzpolitik vom Standpunkt der bayerischen Kammer« bezeichneten Bestrebungen zur Verhinderung der finanziellen Selbständigkeit des Reiches. Aus Reichstag und Bundesrat wird die Entscheidung über finanzielle Organisationsänderungen in die süddeutschen Landtage verlegt.

Die 1878 bestellte Tabakenquetekommission war in ihrer Mehrheit zu dem Ergebnis gekommen, daß das amerikanische System der Steuerbanderolen sich für Deutschland nicht eigne. Deshalb war 1893 ein anderer Weg der Tabakwertbesteuerung vorgeschlagen worden. Unter Aufhebung der Inlandsteuer und entsprechender Herabsetzung des Zolles sollte eine Fakturenbesteuerung eingeführt werden. Wie früher dargelegt, gelang es damals weder diese noch eine andere Form der Wertbesteuerung im Reichstag durchzubringen. Die günstigen Erfahrungen, die mit dem Banderolesystem bei der Zigarettensteuer gemacht wurden, ließen die Regierung nunmehr 1909 auf das 1878 abgelehnte amerikanische oder russische System der Tabakwertbesteuerung mittels Steuerzeichen zurückkommen. Die Ergebnisse der Enquete von 1878 konnten angesichts der Fortschritte der Steuertechnik nicht mehr als stichhaltig angesehen werden. Ihre Bedeutung war zudem schon seinerzeit wahrscheinlich absichtlich überschätzt worden, weil die Regierung damals das Tabakmonopol erstrebte und somit kein Interesse an der Einführung einer immerhin nicht ganz einfachen Besteuerungsform hatte[1]).

Wenn eine der neuen Vorlagen der Regierung gut begründet

[1]) Für die ältere Tabakbesteuerung und die sich daran anschließenden Reformversuche vergl. bes. die Schriften von G. v. Mayr, Vorbereitende Studien zur Einführung des Tabakmonopols 1878, Zur Tabaksteuerfrage 1878, Zur Reichsfinanzreform 1893.

war, so war es die Tabaksteuervorlage[1]). Dennoch machten alle sachlichen Darlegungen der Regierung auf den Reichstag keinen Eindruck. Die Gegner der Tabaksteuervorlage rekrutierten sich aus allen Lagern. Von einer Seite wurde der Schutz der Tabakbauer betont, von anderer auf die Schädigung der Tabakarbeiter hingewiesen, und von dritter Seite erklärte man die Tabakindustrie für ein schutzbedürftiges Gewerbe des Mittelstandes.

Zu diesen Gründen, die sich gegen die höhere Belastung des Tabaks überhaupt richteten, kamen eine Reihe von Einwendungen gegen die vorgeschlagene Steuerform. Die Wertsteuer sei eine Prämie für niedrige Löhne, die Banderole begünstige das Markensystem und damit gewisse größere Fabriken, wie es in der Zigarettenindustrie schon der Fall sei. Die stärkste Gegnerschaft kam aus den Kreisen der unmittelbaren Interessenten selbst, die sich im Gegensatz zu der Zigarettenindustrie bei der Ausarbeitung der Steuer der Reichsfinanzverwaltung gegenüber auf den Standpunkt völliger Ablehnung jeder Mehrbelastung stellten. Der deutsche Tabakverein »die terroristische Vertretung der Sonderinteressen«[2]) konnte sich auch dann, als die Notwendigkeit der stärkeren Heranziehung des Tabakverbrauches unzweifelhaft feststand, nicht entschließen, dazu beizutragen, daß eine dem Gewerbe möglichst unschädliche Besteuerungsform gefunden werde.

Stichhaltige Gründe sind gegen die Regierungsvorlage so gut wie gar keine geltend gemacht worden. Die Erfahrung hat vielmehr gelehrt, so zuletzt noch während des spanischen Krieges, in Amerika und anläßlich der Erhöhung der Monopolpreise in Österreich — 1897 so gut wie 1911 — daß Verteuerungen der Tabakfabrikate den Verbrauch fast gar nicht beeinflussen. Auch die Befürchtung, daß mit der Einführung von Steuerzeichen Herkunftsbezeichnungen im Zigarrengeschäft üblich würden, scheint unbegründet; denn die Regierung war bereit, soweit als irgend möglich alle zur Wahrung der Anonymität dienenden Mittel und Wege anzuwenden.

Nach Ablehnung der Regierungsvorlage wurden die verschiedenen Steuerformen erörtert. Schließlich kam man auf den Antrag Paasche, Müller-Fulda vom Jahre 1895 zurück[3]). Es wurde ein Wertzollzuschlag (Fakturenwertzoll) in Höhe von 40% für

[1]) Gestützt auf die Schrift von Lissner, Die deutsche Tabaksteuerfrage, 1907.

[2]) Worte des Regierungsvertreters in der 32. Kommission, 12. Leg.-Per., I. Sess., 40. Sitzung.

[3]) S. oben S. 332.

ausländische Rohtabake und Zigarren beschlossen, unter gleichzeitiger Erhöhung der Inlandsteuer von 45 auf 57 Mk. für 100 kg. Über die Möglichkeit der Wertkontrolle des eingehenden Tabaks lagen zwar keinerlei Erfahrungen vor. Die Regierung stimmte aber dennoch trotz großer Bedenken, die sich inzwischen anscheinend als unbegründet herausgestellt haben, der Kommissionsvorlage zu. — Die Erhöhung der Zigarettensteuer wurde ähnlich dem Regierungsvorschlag angenommen.

Die Arbeiterentlassungen, die in der Tabakindustrie in der Folge eintraten, sind kaum auf einen Verbrauchsrückgang zurückzuführen, sondern auf die ausgedehnte Vorversorgung, die während der monatelangen Verhandlungen über die Finanzreform bei Händlern, Kleinverkäufern und Privaten stattfand. Zur Entschädigung der nachgewiesenermaßen infolge des Gesetzes arbeitslos werdenden Hausgewerbetreibenden und Arbeiter sah das Gesetz einen Betrag von 4 Millionen Mk. vor, der nachträglich noch erhöht worden ist.

Die durch die Regierungsvorlage aus dem Tabak erhofften Mehreinnahmen von 77 Millionen Mk. waren durch die Abänderungen des Gesetzentwurfs auf rund 40 Millionen herabgemindert worden.

Von allen Steuergesetzentwürfen ist die Biersteuervorlage in der Finanzkommission am glimpflichsten behandelt worden. Die Vorlage der Regierung wurde, nachdem einmal feststand, daß auch das Bier seinen Beitrag zur Finanzreform liefern müsse, selbst von dem Brauereigewerbe als der Billigkeit entsprechend angesehen. Nur machte es Wünsche auf Erleichterung für eine gewisse Übergangszeit geltend. Mit Rücksicht darauf wurde in der Kommission der Antrag gestellt, den bestehenden Brauereien ein Kontingent etwa für die Dauer von fünf Jahren zu gewähren und für die Überproduktion einen Steuerzuschlag zu erheben. Die Mehrheit wehrte sich jedoch dagegen, in der Brauereiindustrie ähnliche Zustände zu schaffen wie im Spiritusgewerbe, denn sie befürchtete mit Recht, daß die Kontingentierung nach fünf Jahren wahrscheinlich doch nicht fallen gelassen werde. Dennoch fand schließlich in dem Gesetz eine Bestimmung Aufnahme, die neu entstehende Brauereien bis 1915 mit einem 50-prozentigen und weiterhin bis 1918 mit einem 25-prozentigen Steuerzuschlag belegte. Ferner wurden der kommunalen Bierbesteuerung schärfere Grenzen gezogen und zur erleichterten Überwälzung das Gesetz über das Schankmaß geändert. Von sonstigen Bestimmungen des neuen Biersteuerge-

setzes ist neben der zum Schutz der untergärigen Brauereien eingeführten Steuerpflichtigkeit des Brauzuckers noch erwähnenswert, daß unter der Bezeichnung Bier künftig nur solches Getränk in den Verkehr gebracht werden darf, das gegoren ist und den seitherigen Gesetzesbestimmungen über die Bierbereitung, besonders hinsichtlich des Surrogatverbotes, entspricht.

Zur Deckung des durch die Abänderungen und Ablehnungen der Steuervorlagen entstandenen Gesamtfehlbetrages von 140 Millionen Mk. schlug die Regierung als Ersatzsteuern neben der Erbanfallsteuer noch eine Änderung des Reichsstempelgesetzes und des Wechselstempels vor. Der Minderertrag der Erbanfallsteuer gegenüber der Nachlaßsteuer sollte nach der Regierungsvorlage durch Besteuerung der Feuerversicherungsquittungen in Höhe von einem Viertel vom Tausend der Versicherungssumme aufgebracht werden. In diesem Vorschlag steckte der Gedanke einer freilich nach rohen Merkmalen veranlagten mittelbaren Vermögenssteuer, vielleicht aber auch ein Rest des in der Publizistik mehrfach erörterten und auch von der Reichsfinanzverwaltung erwogenen Reichsversicherungsmonopols. Die Vorlage wurde wegen der unzweifelhaften Überlastung des kleinen und kleinsten Besitzes, der mit ihr verbunden war, glatt abgelehnt.

Mit dem Entwurfe eines Gesetzes wegen Änderung des Reichsstempelgesetzes wurde der Grundsatz: keine Verkehrsbelastung, den die Denkschrift ihrem Finanzprogramm vorangestellt hatte, schlechthin verlassen. Denn neben dem Stempel auf Feuerversicherungsquittungen wurde eine Erhöhung des Effektenstempels, sowie die Einführung eines Reichsstempels auf Schecks, Quittungen und Grundstückübertragungen vorgeschlagen. Die Erhöhung des Effektenstempels mußte sich, wie die Regierungsvorlage selbst eingestand, angesichts der mehrfachen und erheblichen Steigerungen, die dieser Stempel bereits früher erfahren hatte, und bei der sehr beträchtlichen, landesgesetzlichen Abgaben- und Gebührenlast, die auf der Begründung und Erweiterung der Aktiengesellschaften ruht, nur in mäßigen Grenzen bewegen. Dennoch ging die Finanzreformmehrheit über die Vorschläge der Regierung hinaus. Die Erhöhung der verschiedenen Stempelsätze, die schließlich angenommen wurde, betrug das Anderthalb- bis Dreifache der alten Steuersätze.

Weiterhin wurde auch ein Stempel von 10 Pfg. auf Schecks und Bankquittungen eingeführt. Die Befürchtung der deutschen

Handelswelt, daß, sobald ein Scheckgesetz erlassen sei, auch der Scheckstempel folgen werde, hatte sich also bewahrheitet. Zur Verteidigung der Regierungsvorlage erklärte der Präsident der Reichsbank, als Bevollmächtigter des Bundesrates, der Scheckverkehr habe sich bereits so fest eingebürgert, daß er den Scheckstempel wohl ertragen könne[1]). Ein gewisser Teil der Schecks werde allerdings verschwinden, aber das sei kein Nachteil, denn der Verkehr leide unter der großen Anzahl der kleinen Schecks, die ganz überwiegend durch Barabhebung erledigt würden. Bekanntlich hat die Erfahrung diese Behauptung so gründlich widerlegt, daß aus Regierungskreisen selbst bereits der Wunsch auf Beseitigung des Scheckstempels laut geworden ist. Statt sich, wie es im Interesse des nationalen Zahlungswesens erwünscht wäre, weiter zu entwickeln, ist der Scheckverkehr im Keime erstickt worden. Am besten erhellt wohl der Rückgang im Gebrauch dieses Zahlungsmittels aus den Einnahme-Voranschlägen. Im Jahre 1909 wurden die Einnahmen aus dem Scheckstempel auf 12 bis 13 Millionen Mk. geschätzt. Weiterhin betrug der Voranschlag für 1910 7,35 Millionen Mk., für 1911 3,72 Millionen Mk., für 1912 3,23 Millionen Mk., für 1913 3,14 Millionen Mk.

Das Wechselstempelgesetz wurde dahingehend geändert, daß die bisherigen Sätze nur für Wechsel mit einer Umlaufszeit bis zu drei Monaten Geltung haben; für Wechsel von längerer Frist muß für die folgenden neun Monate und für je weitere sechs Monate der gleiche Satz entrichtet werden.

Um auch den Grundstückverkehr zu den neuen Lasten heranzuziehen, schlug die Regierung, da sie sich außerstande erklärte, in der zur Verfügung stehenden Zeit ein Wertzuwachssteuergesetz vorzulegen, eine Immobiliarbesitzwechselabgabe von $^{1}/_{3}\%$ vor. Die Vorlage fand mit einem Zusatz, der die Einführung der Wertzuwachssteuer bis zum 1. April 1912 vorschrieb, Annahme.

Von den zahlreichen Vorschlägen der Kommission fanden nach Ablehnung der Kotierungssteuer die sogenannte Talonsteuer und die Erhöhung des Kaffee- und Teezolles die Zustimmung des Reichstags und des Bundesrates. Das Gesetz über den Talonstempel oder richtiger Gewinnanteilschein- und Zinsbogenstempel besteuert die bis auf einen zehnjährigen Zeitraum lautenden Zinsbogen von Aktien mit einem Prozent, von Renten und Schuldverschreibungen mit 0,2 bis 0,5 Promille. Bei langfristigen

[1]) 32. Kommission, 12. Leg.-Per., I. Sess., 82. Sitzung.

Zinsbogen erhöht sich die Abgabe entsprechend. Steuerfrei sind Zinsbogen von Reichs- und Staatsanleihen, sowie solche, die bei der ersten Ausgabe der Wertpapiere mit diesen in Verkehr gesetzt werden. Die Talonsteuer ist ein bezeichnendes Beispiel für die ungemein flüchtige Arbeit, die von der Finanzkommission geleistet und von der Regierung gebilligt wurde. In dem Gesetz fehlt u. a. sogar die Angabe, wer zur Entrichtung der Steuer verpflichtet ist. Man hat die Abgabe nicht ganz mit Unrecht eine Besteuerung der Schuldner genannt, denn mindestens in gewissen Fällen (Bodenkreditanstalten, Gemeinden usw.) muß sie tatsächlich wie eine Besteuerung der Kreditnehmer wirken. Jedenfalls gilt von dieser Steuer die Kritik Adolf Wagners:

> »Die eingetretenen Ersatzsteuern können als Besitzsteuern teils gar nicht, teils nur bedingt gelten, sind mehr wieder nur Verkehrssteuern und einzelne von ihnen bestenfalls nur Steuern, welche mittelbar den Besitz, aber auch nur willkürlich herausgegriffene Arten und Teile des Besitzes, nicht, wie Erbschafts- und Vermögenssteuer, den ganzen Besitz treffen«[1]).

Nicht unbillig hingegen war die Erhöhung des Kaffee- und Teezolles. Deutschland war bis 1909 unter den größeren Kulturstaaten dasjenige Land, welches den niedrigsten Kaffeezoll, 40 Mk. für 100 kg, erhob. Rußland, Österreich-Ungarn, Italien, Frankreich, Spanien usw. belasten den Kaffee mindestens doppelt so hoch. Bisher war zugunsten des Zuckerverbrauches dieser Finanzzoll nicht erhöht worden und aus dem gleichen Grunde im Zolltarif von 1902 der Teezoll von 100 auf 25 Mk. für 100 kg ermäßigt worden. Diese Ermäßigung wurde jetzt wieder rückgängig gemacht und zugleich der Kaffeezoll auf 60 Mk. erhöht.

Alle anderen Steuervorschläge sind, wie die schon erwähnte Kotierungssteuer, die Parfümeriesteuer, so auch die Mühlenumsatzsteuer und der Kohlenausfuhrzoll schließlich infolge nachdrücklichen Widerspruchs der Regierung von der Mehrheit des Reichstages abgelehnt worden.

Die Mehrerträge der vom Reichstag mit Zustimmung des Bundesrats bewilligten neuen Steuern wurden für den Beharrungszustand wie folgt geschätzt:

Branntwein	83 Millionen Mk.
Bier	100 „ „
	183 Millionen Mk.

[1]) Ad. Wagner, Finanzwissenschaft, III. Teil, 1. Buch, 2. Auflage, 1910, S. 335.

Übertrag	183	Millionen	Mk.
Tabak	43	„	„
Schaumwein	5	„	„
Beleuchtungsmittel	20	„	„
Zündwaren	25	„	„
Kaffee und Tee	37	„	„
Stempel auf Wertpapiere	20	„	„
Wechsel- und Scheckstempel	20	„	„
Grundstückübertragungen	40	„	„
Zinsbogen	20	„	„
Gesamtertrag der neuen Steuern und Zölle	413	Millionen	Mk.
Dazu kommen weiterhin			
die Beibehaltung der Fahrkartensteuer mit	20	„	„
die Vertagung der Herabsetzung der Zuckersteuer	35	„	„
und die Streichung der im Regierungsentwurf beabsichtigten Ermäßigung des Ortsportos mit	3	„	„
die Herabsetzung des Anteils der Bundesstaaten am Ertrage der Erbschaftssteuer von einem Drittel auf ein Viertel mit einer Mehreinnahme für das Reich von	4	„	„
und schließlich die Erhöhung der Matrikularbeiträge von 40 auf 80 Pfg. für den Kopf der Bevölkerung	25	„	„
Gesamtbewilligung nach den Beschlüssen und Schätzungen des Reichstags	500	Millionen	Mk.

Nach achtmonatlichen Kämpfen war die Reichsfinanzreform zustande gekommen. Sie hatte sich in dieser Zeit zu einer Frage von innerpolitischer Bedeutung ausgewachsen, ähnlich wie die große Reform der Finanz- und Wirtschaftspolitik im Jahre 1879. Wie damals eine neue Parteigruppierung entstand, die Bismarck, indem er ihre Konsolidation kräftig förderte, in den Dienst seiner Reformziele zu stellen wußte, so bildete sich auch diesmal eine völlig neue, die allgemeinen politischen Verhältnisse nicht minder nachhaltig beeinflußende Parteiaufstellung. Nur wagte 1909 die Regierung nicht selbst den entscheidenden Schritt zur neuen politischen Gruppierung herbeizuführen. Die Finanzreform wurde vielmehr, obwohl die Vorlage der verbündeten Regierungen den neuen parlamentarischen Strömungen entgegen zu kommen ver-

suchte, schließlich recht und schlecht mit jenen Parteien — Zentrum und Konservativen — gemacht, die seit 1879 die Richtung der deutschen Zoll- und Wirtschaftspolitik bestimmten. Zwar schien es anfänglich, als ob der Zeitpunkt gekommen sei, wo die finanz- und verfassungsrechtliche Entwicklung, die 1879 abgebrochen wurde, wieder aufgenommen und weitergeführt werde, aber im Laufe der Verhandlungen gab die Regierung Stück um Stück ihrer eigenen Vorlage preis.

Den Hauptgegenstand des Kampfes bildete die sogenannte Besitzbesteuerung. Dieser Begriff war in der Geschichte der Reichsfinanzpolitik bis zum Jahre 1908 so gut wie unbekannt. Seither beliebte man an Stelle der alten, in den finanzwirtschaftlichen Lehrbüchern ebensogut wie in den Parteiprogrammen heimischen Unterscheidung der Steuern in direkte und indirekte den Gegensatz von Verbrauchs- und Besitzbelastung zu setzen. Mit dem Wort Besitzbelastung und Besitzsteuern wurde ein völlig inhaltsloser, zum mindesten sehr vieldeutiger Begriff eingeführt, der aber gerade deshalb, weil er so inhaltslos, von jedem daher mit anderem Sinn erfüllt werden konnte, sofort zum politischen Schlagwort und Kampfruf wurde. Der Schatzsekretär Sydow, der diesen Spielball oder auch Zankapfel den Parteien zuwarf, wollte mit dem Hinweis auf Besitzsteuern den Streit über direkte und indirekte Steuern, der nur eine formale, den Kern der Sache nicht berührende Unterscheidung treffe, auf den richtigen Boden stellen[1]). Denn es war umstritten, ob die Nachlaßsteuer, die er zum Ausgleich der Steigerung der Verbrauchsbelastung vorschlug, eine direkte oder indirekte Steuer war. Eine Besitzsteuer war sie unzweifelhaft. Und doch hätte der Schatzsekretär keine unglücklichere und gefährlichere Formulierung für das ihm vorschwebende sozialpolitische Ziel finden können. Der dehnbare Begriff der Besitzsteuern fand nämlich im Verlauf der Reform eine solche Auslegung und Anwendung, daß schließlich kaum noch etwas von dem sozialen Gedanken, den der Schatzsekretär hineingelegt hatte, übrig blieb. Während auf der einen Seite die bürgerliche Linke, die traditionell den indirekten Steuern ablehnend gegenüber steht, unter dem Druck der finanziellen Notlage des Reiches zu erheblichen Bewilligungen auf dem Gebiete der Verbrauchssteuern bereit war, fand auf der anderen Seite bei jener Partei, deren Programm seit jeher auf die das platte Land

---

[1]) Sydow, Aufgaben und Wege der Reichsfinanzreform, Deutsche Rundschau 1908/09, S. 7.

bevorzugenden indirekten Steuern lautet, die Nachlaßsteuer eine glatte Ablehnung. Und auch die Erbschaftssteuervorlage, die die Nachlaßsteuer in abgeschwächter Form ersetzen sollte, erlitt das gleiche Schicksal.

Aber auch die großen Verbrauchssteuern wurden nicht nach den Vorschlägen der Regierung, sondern zumeist mit den finanziellen Ertrag beeinträchtigenden wirtschaftspolitischen Vergünstigungen der Interessenten belastet angenommen.

Dieselben wirtschafts- und finanzpolitischen Strömungen, die die Geschichte der Reichsfinanzen seit dem Jahre 1879 beherrschten, waren auch für das Zustandekommen der Reform vom Jahre 1909 entscheidend. Statt einer allgemeinen Besteuerung des Besitzes erstrebten die ausschlaggebenden Parteien in erster Linie die Belastung des beweglichen Kapitals. Die mannigfachen, zum Teil ganz undurchführbaren Vorschläge streiften hierbei bedenklich nahe entweder als partielle Einkommens- und Vermögenssteuern die Steuergebiete der Einzelstaaten oder, wie Wertzuwachssteuer und Grundbesitzwechselabgabe, die Steuerquellen der Gemeinden. Schließlich fand eine Anzahl von Ersatzsteuern Annahme, die selbst Spahn, der sich bemüht, die Arbeit der Finanzreformmehrheit zu verteidigen, »ein Konglomerat von den Geld- und Börsenverkehr treffenden Abgaben« nennt[1]). Das Urteil Ad. Wagners wurde schon erwähnt. Soviel ist jedenfalls gewiß, finanzpolitisch an sich, sowie sozialpolitisch im Rahmen der gesamten Reform sind die als sogenannte Besitzabgaben bewilligten Ersatzsteuern viel schlechter als die vorgeschlagene Nachlaßsteuer oder Erbanfallsteuer.

Nur wenn man weniger auf die Güte als auf die Menge sieht, bedeutet dieser Reichsfinanzreformversuch einen vollen Erfolg. Was selbst Bismarck niemals gelungen war, die jeweils bei einem Finanzreformversuch geforderten Mehreinnahmen in voller Höhe bewilligt zu erhalten, wurde, soweit es sich voraus schätzen ließ, in vollem Umfange erreicht. Eine halbe Milliarde hatte die Regierung gefordert und der Reichstag bewilligte sie.

Dem finanzpolitischen Prinzip ausreichender Bedarfsdeckung hatte somit die Finanzreform von 1909, soweit das bei der Unsicherheit der Ertragsschätzung neuer Steuern möglich ist, anscheinend Genüge geleistet. Dabei hat freilich das Prinzip der gerechten Steuerverteilung Not gelitten. Es war die Frage, ob die Preisgabe der »vornehmsten Grundsätze deutscher Sozialpolitik« (Denkschrift) gegenüber dem voraussichtlichen finanzwirtschaftlichen Erfolg in

---

[1]) Spahn, Auf dem Wege zur Reichsfinanzreform, 1910, S. 33.

Kauf genommen werden sollte. Der Bundesrat entschied sich dafür. Diese Entscheidung vermag gewiß nicht nur aus politischen Gründen Billigung zu finden. Mit der Annahme der vom Reichstag verabschiedeten Vorlage wurde den das ganze Wirtschaftsleben seit Monaten fast unerträglich belastenden Kämpfen um die Ausgestaltung der Reichsfinanzreform ein Ende bereitet, der weiteren Verschlechterung der Reichsfinanzlage mit allen ihren weitreichenden nachteiligen Wirkungen zunächst ein Riegel vorgeschoben und damit die Bahn zur wirklichen Gesundung unseres Finanzwesens doch wenigstens freigelegt. Freilich wird man sich nicht verhehlen dürfen, daß auf die Dauer auch die finanzpolitische Forderung ausreichender Bedarfsdeckung nur verwirklicht werden kann, wenn zugleich die sozialpolitische einer gerechten Steuerverteilung berücksichtigt ist.

Nach den Absichten und Schätzungen der Regierung sollte die Finanzreform nach der Regierungsvorlage an Einnahmen aus den neuen Steuern erbringen im Jahre 1909 147, 1910 402, 1911 434, 1912 449 und 1913 457 Millionen Mk., dazu an erhöhten Matrikularbeiträgen 24 bis 26 Millionen Mk. jährlich und infolge Änderung des Anteils der Bundesstaaten am Ertrag der Erbschaftssteuer 4,5 Millionen Mk. Über die tatsächlichen finanziellen Ergebnisse der Reichsfinanzreform ist wenig bekannt. Die Reichsfinanzverwaltung hat es, offensichtlich in der Absicht, dem Streit über die Finanzreform keine Nahrung zu geben, stets geflissentlich vermieden, darüber ins einzelne gehende Mitteilungen zu machen. In allen offiziellen Äußerungen ist stets nur von der Wirkung der Finanzreform im großen und ganzen die Rede[1]). Die daneben mitgeteilten, aus dem Zusammenhang gerissenen Ziffern ergeben kein klares Bild. Es kann daher hier nur der Ertrag der neuen Steuern angegeben werden. Es betrugen die Einnahmen aus der

	1909	1910	1911
Leuchtmittelsteuer	6 431 527	9 937 020	12 258 088
Zündwarensteuer	4 315 972	13 629 731	18 418 645
Stempel von Gewinnanteilscheinen und Zinsbogen . .	3 032 201	8 340 979	11 267 315
Scheckstempel	3 004 628	3 560 551	3 109 482
Stempel von Grundstückübertragungen	25 749 167	44 306 903	41 292 339

[1]) Wermuth im Reichstag, Sitzung vom 4. Dezember 1911, S. 8288, 8297, 8312, Sitzung vom 14. Februar 1912, S. 16 ff., vom 15. Februar, S. 38 ff., vom 17. Februar, S. 116.

Ausgenommen den Stempel für Grundstückübertragungen, haben sich somit Reichstag und Finanzverwaltung hinsichtlich des Ertrages der vorgenannten Steuern einer Täuschung hingegeben[1]. Das Gleiche läßt sich mit Sicherheit auch von der Erhöhung des Wechselstempels sagen. Auch ein Vergleich der Soll- und Isteinnahme in den Jahren 1910 und 1911 zeigt, daß die meisten der abgeänderten Zölle und Steuern den Erwartungen nicht entsprochen haben[2]. Der alte Satz, daß in der Finanzpolitik zweimal zwei nicht immer vier ist, hat bei der Finanzreform von 1909 seine Wahrheit wieder bewährt[3].

Achtunddreißigstes Kapitel.

Maßnahmen zur formellen und materiellen Ordnung des Reichsfinanzwesens.

Das Anleihewesen ist derjenige Teil der Finanzwissenschaft, in dem sich seit jeher die seltsamsten Irrtümer breit machten. Von der Lehre, daß Staatsschulden »die Quelle sozialer Reichtümer« seien bis zur Behauptung, daß sie »stets ein Übel«, sind Nützlichkeits- und Schädlichkeitstheorien in allen Schattierungen aufgestellt worden. Aber nicht an falschen Theorien krankt die Schuldenpolitik des Reiches, wie die Frankreichs zur Zeit Neckers, sondern an einer Praxis, die nach Theorien nie gefragt hat und vielleicht eben darum bis in letzter Zeit sich auf Abwegen befand. Die jüngste Epoche der reichsdeutschen Finanzpolitik, die als die Periode der Reformversuche bezeichnet wurde, brachte auch eine Ordnung des Anleihewesens. Das Wichtigste darüber wurde schon vorweg im vierunddreißigsten Kapitel behandelt, auf das hier verwiesen sein möge. An dieser Stelle bedarf es nur noch einiger Bemerkungen über die schwebenden Schulden des Reiches.

Stand und Wachstum fundierter Schulden eines Landes an sich erlauben noch kein Urteil über die Finanzlage. Es gibt im modernen Staatsleben nicht nur zahlreiche Fälle, die die Aufnahme

---

[1]) S. die Schätzungen oben S. 472.

[2]) Vergl. zu dieser Frage auch Gerlach, Die Erfolge und die wirtschaftlichen Wirkungen der Reichsfinanzreform, Verhandlungsbericht der Vereinigung der Steuer- und Wirtschaftsreformer, XXXVI. Generalversammlung, Berlin, 1911, S. 61.

[3]) Für die wichtigeren Schriften und Aufsätze zur Reichsfinanzreform von 1909 vergl. m. Aufsatz, Beiträge zur Reichsfinanzreform in Conrads Jahrbücher, III. Jahrg., Bd. 37, S. 433 ff. Nach Abschluß der Reform erschien Linschmann, die Reichsfinanzreform 1909.

von Anleihen rechtfertigen oder sogar verlangen, sondern die Anleiheaufnahme kann auch zum Mittel großartiger Kapitalbeschaffung für die Zwecke staatlicher, die Stärke ihrer Finanzwirtschaft bildenden Betriebsunternehmungen werden. Dann ist eine Schuld selbst von rund 10 Milliarden, wie sie der preußische Staat aufweist, ganz unbedenklich. Anders aber steht es in einem Staate, der fortgesetzt gezwungen ist, schwebende Schulden aufzunehmen. Wächst zudem der Stand der schwebenden Schulden andauernd, so ist das das sicherste Anzeichen einer der Auszehrung verfallenen Finanzwirtschaft. Die Finanzgebarung des Reiches wies dieses Symptom seit dem Jahre 1900 auf. Der Schatzanweisungskredit, der in der Finanzwirtschaft des Reiches die so gut wie ausschließlich Anwendung findende Form zur Eingehung schwebender Schulden bildet, wuchs seither in einem früher nicht gekannten Ausmaß. Zugleich wurde seine Zweckbestimmung eine andere. Er diente nicht mehr nur, wie es im Etatgesetz auch weiterhin noch hieß, zur vorübergehenden Verstärkung des ordentlichen Betriebsfonds der Reichshauptkasse, sondern zu einer dauernden Erhöhung der unzulänglichen Betriebsmittel des Reiches und zum Teil sogar zur Deckung laufender Ausgaben (gestundete Matrikularbeiträge). Von 1903 bis 1910 ist die schwebende Schuld niemals völlig getilgt, sondern stets ein Teil von einem Etatjahr auf das andere hinübergenommen worden, natürlich unter gleichzeitiger Erweiterung der Kreditermächtigung. Der etatmäßig zulässige Höchstbetrag des Umlaufes an Schatzanweisungen zur vorübergehenden Verstärkung des Betriebsfonds der Reichshauptkasse belief sich:

1877 und 1879	auf	24	Millionen	Mk.
1878, 1880, 1881	„	40	„	„
1882—1886	„	70	„	„
1887—1891	„	100	„	„
1892—1901	„	175	„	„
1902—1904	„	275	„	„
1905—1907	„	350	„	„
1908	„	475	„	„[1]
1909	„	600	„	„
1910	„	450	„	„
1911	„	375	„	„
1912	„	350	„	„

Es kommt jedoch weniger auf den zulässigen Höchstumlauf, als auf den wirklichen Umlauf an, der denn auch, wie früher

[1]) Durch den 5. Nachtragetat um weitere 150 Mill. erhöht.

gezeigt, im Wettlaufe mit den fundierten Schulden gestiegen ist. Er betrug 1907 1021 Millionen, 1908 1719 Millionen Mk. Daneben ist es vorgekommen, daß außerdem noch Schatzscheine auf offene Anleihekredite begeben worden sind, so daß die Inanspruchnahme des deutschen Geldmarktes durch Schatzanweisungen, ganz abgesehen von dem in dieser Form befriedigten Geldbedarf der Einzelstaaten, der in den letzten Jahren zeitweilig 100 Millionen überschritten hat, sich tatsächlich noch höher stellt, als aus den angeführten Ziffern ersichtlich ist.

Der große Schatzscheinumlauf, der allmählich zum Teil zu einer versteckten dauernden Schuld des Reiches geworden war, hat mancherlei Ursachen. Das Reich ist von jeher mit Betriebsmitteln nur ungenügend ausgerüstet gewesen. Anfänglich halfen die Bestände der französischen Kriegsentschädigung über diesen Mangel eine Zeitlang hinweg. Als sie zur Neige gingen, mußten Schatzanweisungen in Anspruch genommen werden. Zwar sind der Reichskasse verschiedentlich Beträge zugunsten ihres Betriebsfonds überwiesen worden, aber diese hielten doch mit dem Bedarf des rasch wachsenden Finanzhaushaltes des Reiches nicht gleichen Schritt.

Der Reichskasse sind an festen Betriebsfonds überwiesen worden:

1. durch den Reichshaushaltsetat für 1872 .	11250000	Mk.
2. durch den Etat für 1882/83	9150000	„
3. durch den Etat für 1893/94	4000000	„
4. durch verschiedene Etats als eiserne, inzwischen zurückgezahlte Bestände der Truppenkassen	25611631	„
5. aus den Erträgen der Reichsstempelabgabe: 1900, Kap. 68b der fortlaufenden Ausgaben	11682799	„
Zusammen:	61694430	Mk.

Größere Anforderungen zur Verstärkung der Betriebsmittel hat der Reichstag stets abgelehnt. Neben Schatzanweisungen ermöglichten Vorschüsse der Einzelstaaten die Wirtschaftsführung. Letztere hatten in verschiedener Form bereits im Norddeutschen Bunde Betriebsmittel liefern müssen; später erlangten die Vorschußleistungen auf die Matrikularbeiträge immer größere Bedeutung für die Verstärkung des Betriebsfonds der Reichshauptkasse[1]). 1892 und 1893 machte die Finanzverwaltung den Ver-

[1]) Vergl. das Beispiel S. 378.

such, aus dem Reichsinvalidenfonds einen Betrag von 67 Millionen zur Verstärkung ihrer Betriebsmittel zu erlangen. Der zweimal vorgelegte Gesetzentwurf wurde abgelehnt[1]), ebenso ein Betriebsmittelgesetzentwurf im Jahre 1900[2]). Dieser beabsichtigte durch Aufrechnung der Matrikularbeiträge gegen die Überweisungen die Vorschußleistungen der Einzelstaaten, die für diese immer drückender geworden waren, zu beseitigen. Es sollte also an Stelle der Hin- und Herzahlungen von mehreren 100 Millionen jährlich ein Abrechnungsverfahren treten, wie es im kaufmännischen Leben, besonders im Bankwesen, ganz selbstverständlich ist. Die dadurch in der Reichskasse entstehende Lücke sollte durch Vorbehalt der Mehrüberweisungen für 1900 gedeckt werden. Der Gesetzentwurf wurde vom Reichstag abgelehnt, weil er eine Entlastung der Einzelstaaten bedeute, wozu keine Veranlassung vorliege.

In der Folgezeit entwickelten sich dann jene Zustände, die zu einer Inanspruchnahme des Schatzanweisungskredites in der oben angegebenen Höhe führten. Die lex Stengel mit ihren Herabsetzungen der Überweisungen und Matrikularbeiträge trug zu einer weiteren Verstärkung des Schatzanweisungsbedarfes bei. Das war es jedoch nicht allein und ebensowenig die allgemeine, mit jedem Etat ziffernmäßig in Erscheinung tretende Erweiterung der Finanzwirtschaft des Reiches, die zu einer so weitgehenden Steigerung des Betriebsmittelbedarfs im ersten Jahrzehnt des neuen Jahrhunderts führte. Es kam vielmehr noch ein Drittes hinzu. Die durch das Unfallversicherungsgesetz dem Reiche auferlegte Verpflichtung zur vorschußweisen Auszahlung der von den Trägern der Unfallversicherung zu leistenden Entschädigung hatte eine wachsende Belastung der Reichskasse und damit einen vermehrten Schatzanweisungsbedarf hervorgerufen. Die Entschädigungen betrugen:

im Kalenderjahr	Millionen Mk.	im Kalenderjahr	Millionen Mk.
1886	1,9	1900	86,6
1887	5,9	1901	98,6
1890	20,3	1902	107,4
1897	64,0	1903	117,2
1898	71,1	1904	126,6
1899	78,7	1905	135,4

[1]) Drucks. Nr. 10, 1892, desgl. Drucks. Nr. 10, 1893/94.

[2]) Entwurf eines Gesetzes wegen Verwendung überschüssiger Reichseinnahmen aus dem Rechnungsjahr 1900. Drucks. Nr. 479, 1898/1900.

im Kalenderjahr	Millionen Mk.	im Kalenderjahr	Millionen Mk.
1906	142,4	1909	161,3
1907	150,3	1910	163,2
1908	157,1	1911	166,8

Tatsächlich stellen die finanziellen Leistungen der Postverwaltung sich allerdings noch höher, da die Erstattung der Vorschüsse sich bis in den 5. und 6. Monat des folgenden Jahres hineinzieht. So beliefen sich die Gesamtvorschüsse im April 1908 und 1909 sogar auf rund 190, bzw. 200 Millionen Mk. Um diese unerträgliche Belastung der Finanzgebarung des Reiches zu beseitigen, forderte 1908 auf Anregung der Budgetkommission die Reichsfinanzverwaltung, wie schon im Jahre 1900[1]), daß den Berufsgenossenschaften in gleicher Weise wie den Invaliditäts-Versicherungsanstalten aufgegeben werde, der Reichskasse einen Betriebsfonds in Höhe der voraussichtlich zu leistenden Vorschüsse zur Verfügung zu stellen. Die Berufsgenossenschaften wandten dagegen ein, daß die Vorschußleistung der Post neben der Bereitstellung der geschäftlichen Einrichtungen eine Beitragsleistung des Reiches zu den Kosten der Unfallversicherung sei. Dieser Standpunkt fand im Reichstag zwar Freunde, aber keine Mehrheit. Ein den Wünschen der Reichsfinanzverwaltung entsprechender Gesetzentwurf wurde dann als Teil des Gesetzes betreffend Änderungen im Finanzwesen des Reiches vorgelegt und mit einigen Abänderungen angenommen. Danach (§ 6 des Gesetzes vom 15. Juli 1909) hat die Post das Recht, von sämtlichen Trägern der Unfallversicherung, auch von den Reichsbehörden, einen Betriebsfonds bis zur Höhe der im laufenden Kalenderjahr voraussichtlich zu zahlenden Entschädigungen einzuziehen. Die Reichskasse wird somit künftig mit ihren eigenen Mitteln von den Berufsgenossenschaften nicht mehr in Anspruch genommen. Von den bisherigen Vorschüssen im Betrage von rund 165 Millionen Mk. hat das Reich zwei Fünftel zu seinen Lasten übernommen, drei Fünftel sind von den Berufsgenossenschaften in zwanzigjähriger Tilgung aufzubringen.

Zu gleicher Zeit sind jedoch die Betriebsmittel des Reiches auch noch anderweitig verstärkt worden. Zu dem oben angegebenen

---

[1]) Bei der Revision des Unfallversicherungsgesetzes, Drucks. Nr. 703 a vom 27. April 1900, S. 4495.

Bestand von	61 694 430 Mk.
traten aus Reingewinnen durch Prägungen von Reichsmünzen	
1908 außeretatmäßig bei Kap. 8 der einmaligen Ausgaben des ordentlichen Etats	10 052 514 „
1909 bei Kap. 8, Tit. 6 der einmaligen Ausgaben des ordentlichen Etats	33 345 287 „
1910 wie vorstehend	27 521 431 „
Eiserner Bestand der Reichshauptkasse zurzeit	132 613 662 Mk.[1])

Als der Reichstag die Bindung der Matrikularbeiträge in der Form, wie sie die Reformvorlage von 1908 vorgeschlagen hatte, ablehnte, beschloß der Bundesrat, bei Aufstellung des Etats den Grundsatz festzuhalten, daß eine weitergehende Inanspruchnahme der Bundesstaaten mit ungedeckten Matrikularbeiträgen als 80 Pfg. auf den Kopf der Bevölkerung nicht stattfinden dürfe. Mit dieser Begrenzung nach oben war jedoch der Reichsfinanzwirtschaft nicht gedient. Wenn die Matrikularbeiträge schon gebunden werden sollten, so empfahl sich für die Finanzgebarung auch eine Bindung nach unten, derart, daß die Finanzverwaltung bei der Aufstellung des Etats jederzeit mit einem festen Betrage rechnen konnte. Der Vorzug der beweglichen Einnahmequelle, der dabei verloren ging, war ja in Wirklichkeit gar nicht mehr vorhanden. Seit dem Jahre 1900 waren die Einzelstaaten einfach regelmäßig bis zu der auch vom Reichstag anerkannten Grenze ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit mit Matrikularbeiträgen in Anspruch genommen worden. Aber auch vorher waren — seit 1879 — eigentlich nicht die Staatenbeiträge, sondern die fallenden oder steigenden Überweisungen der bewegliche Faktor gewesen. Jedenfalls konnte man von dem bisherigen System nicht sagen, daß es sich bewährt habe. Die Reichsfinanzverwaltung unter Wermuth versuchte deshalb, eine neue Grenzlinie für die reinliche Scheidung zwischen Reichs- und Landesfinanzen zu finden. Gegenüber dem Bundesrat hielt sie daran fest, daß die Begrenzung der Matrikularbeiträge nicht nur nach oben, sondern auch nach unten gelten müsse, und es gelang ihr, mit Bundesrat und Budgetkommission des Reichstags eine Vereinbarung zu finden, die sowohl eine Änderung der in Art. 70 der Reichsverfassung ausge-

[1]) Reichshaushaltsrechnung 1911, S. 34. — 1911 und 1912 sind die Überschüsse aus dem Münzwesen zur Schuldentilgung verwendet worden, vergl. Erläuterungen zu Kap. 12, Tit. 3 der Einnahmen des ordentlichen Etats für 1911.

sprochenen subsidiären Matrikularbeitragspflicht wie auch der §§ 2 und 5 des Finanzgesetzes vom 15. Juli 1909 bedeutete.

In den finanziellen Beziehungen der Einzelstaaten zum Reiche trat dadurch insofern eine Änderung ein, als ungedeckte Matrikularbeiträge nach den Etatgesetzen von 1911 und 1912 ohne Rücksicht auf den Reichsbedarf — also im Gegensatz zu Art. 70 der Reichsverfassung — mit dem festen Satze von 80 Pfg. auf den Kopf der Bevölkerung erhoben und gleichzeitig Überschüsse des Reichshaushaltes auf diese nicht erstattet werden, sondern der Anleiheminderung dienen. Um die Zustimmung der Einzelstaaten zu dieser sie belastenden Finanzpolitik zu erlangen, ist auch ihnen eine Erleichterung der Finanzgebarung gewährt worden. Das Reich hat die Gewähr für die tatsächliche Deckung der sogenannten gedeckten Matrikularbeiträge übernommen. Bis dahin erfolgte die Bemessung der gedeckten Staatenbeiträge lediglich nach dem Etatsoll. Ein Mehr oder Weniger des Solls der Überweisungen ging, wie anderwärts mehrfach erwähnt, auf Rechnung der Bundesstaaten. Seit 1910 jedoch geht ein Mindererertrag der Überweisungssteuer nicht zu Lasten der Einzelstaaten, sondern er wird im nächsten Jahre auf die ungedeckten Matrikularbeiträge aufgerechnet[1]). Dementsprechend fließen Mehrerträge der Branntweinsteuer natürlich dem Reiche zu. Sie dienen, nachdem von den Zwecken, für die sie seither bestimmt waren, die Abbürdung des Fehlbetrages aus dem Rechnungsjahr 1909 erledigt ist, nach Maßgabe der näheren Bestimmungen des Etats künftiger Jahre weiterhin:

1. zur Abbürdung der Vorschüsse der Heeresverwaltung, sowie zur Bereitstellung von Betriebsmitteln für die Marinebekleidungsämter, oder
2. zur Deckung der durch das Gesetz über die Friedenspräsenzstärke vom 27. März 1911 und die Novelle zu den Flottengesetzen vom 14. Juni 1900 und 5. Juni 1906 entstehenden einmaligen Ausgaben, oder
3. zur Deckung der nach den Anleihegrundsätzen künftig auf den ordentlichen Etat zu übernehmenden gemeinschaftlichen Ausgaben des außerordentlichen Etats, oder
4. zur Tilgung derjenigen Anleihen, auf welche die ge-

[1]) § 3 des Ges. betr. Feststellung eines Nachtrags zum Reichshaushaltsetat für 1910 v. 22. Mai 1910, desgl. § 4, Abs. 2 des Etatgesetzes für 1911 v. 7. April 1911, vergl. auch Katzenstein, Die Wandlungen im Charakter der Matrikularbeiträge. Jahrb. f. Gesetzgebg., Verwaltg. u. Volkswirtsch. 1912, S. 57.

stundeten Matrikularbeiträge aus den Rechnungsjahren 1906 bis 1908, sowie die Fehlbeträge in der eigenen Wirtschaft des Reiches aus den Rechnungsjahren 1907 und 1908 übernommen worden sind.

Was ist nun mit diesen Bestimmungen, die die außerordentlich verwickelten Finanzverhältnisse des Reiches dem Laien zunächst wahrscheinlich nicht klarer erscheinen lassen, erreicht worden?

Die Neuordnung geht von der Erkenntnis aus, daß die Matrikularbeiträge in ihrer bisherigen Form nicht geeignet sind, die teilweise Grundlage der ordentlichen Ausgabewirtschaft zu bilden. Gerade den »beweglichen« Matrikularbeiträgen ist es zu danken, daß der Grundsatz: keine Ausgabe ohne Deckung, in der Reichsfinanzwirtschaft so oft verlassen worden ist. Ihre Beseitigung oder Bindung nach oben und unten erfordert, daß die Wirtschaftsführung sich planmäßig für Bedarf und Deckung auf einen längeren Zeitraum einrichtet. Wermuth verfolgte mit dem festen Satz der Matrikularbeiträge auch eine Stärkung der Stellung des Reichsschatzamtes angesichts »der Massenwirkung, welche die anderen Verwaltungsorgane (und jeweils wohl auch einmal der hohe Reichstag) ihm gegenüber zu entfalten vermögen«[1].

Die Neuordnung führt jedenfalls zu einer vorsichtigen Veranschlagung der Überweisungssteuer, d. h. der Branntweinsteuer, da das Reich ja für den Etatansatz die Garantie übernimmt. Aber sie drängt auch zur vorsichtigen Etatisierung überhaupt, denn Fehlbeträge können nicht mehr durch Übernahme in das Ordinarium des nächstfolgenden Etatjahres den Einzelstaaten aufgebürdet werden. Finanzpolitisch am wichstigsten aber ist wohl, daß es nur durch diese Etatgebarung gelungen ist, die als Ersatz für die abgelehnte Besitzsteuer erfolgte Erhöhung der Matrikularbeiträge aufrecht zu erhalten. Ohne die etatgesetzliche Bindung der Matrikularbeiträge hätten die Überschüsse für 1910, besonders aber 1911 auch eine Ermäßigung der Leistungen der Einzelstaaten zur Folge gehabt. An Wünschen aus den Kreisen der Einzelstaaten nach Rückerstattung der Matrikularbeiträge, wie sie der Art. 70 der Reichsverfassung in der ihm durch die lex Stengel verliehenen Fassung vorsah, hat es bei den bedeutenden Überschüssen des Jahres 1911 auch nicht gefehlt.

Wie Posadowsky nach dem Scheitern der Vorlagen der Jahre 1893/95, hat auch die Reichsfinanzverwaltung unter Wermuth

[1]) Die Gesundung der Reichsfinanzen a. a. O., S. 133.

versucht, im Wege der Etataufstellung, in Vereinbarungen mit Bundesrat und Budgetkommission, die dauernde Gesundung des Reichsfinanzwesens herbeizuführen, wohl wissend, daß weniger Gewaltkuren als besonnene, maßhaltende Wirtschaftsführung den Reichsfinanzen zu helfen vermag. Doch bedarf es der ganzen Energie der Reichsfinanzverwaltung, um auf diesem neuen Weg der stillen, aber schließlich entscheidenden Finanzreform weiter zu gehen. Die Aufgabe des Reichstags wird es sein, sie hierbei zu unterstützen, indem er der neuen Praxis — die eigentlich im Widerspruch zur Verfassung steht — durch eine Revision des Art. 70 die gesetzliche Grundlage gibt. Denn die bisherige Übung ist nicht nur jederzeit änderbar, sondern sie bedarf alljährlich erneuter Festlegung durch das Etatgesetz.

In Zusammenhang mit dieser Neuordnung der finanziellen Beziehungen der Einzelstaaten zum Reiche steht auch eine Änderung des Abrechnungsverfahrens durch die Bekanntmachung, betreffend Abrechnung zwischen Reichshauptkasse und Landeskassen vom 29. Juni 1910[1]). Abgesehen von Bayern, mit dem auch weiterhin in vierteljährlichen Zwischenräumen der finanzielle Ausgleich erfolgt, werden künftighin die Überweisungen monatlich verrechnet (§ 1 B, Ziff. 7). Die Durchführung ist dadurch, daß der Sollbetrag des Etats den Abrechnungen zugrunde liegt, wesentlich vereinfacht. Der Wunsch der Einzelstaaten, gänzlich von Matrikularvorschußzahlungen befreit zu werden, ist damit allerdings noch nicht erfüllt. Die Vorauszahlungen dienen nach wie vor zur Verstärkung der Betriebsmittel der Reichskasse. Ihr Betrag ist nur verringert, die finanzielle Belastung der Einzelstaaten vermindert worden.

Auch noch auf einem andern Gebiete, auf dem seit Jahrzehnten nichts geschehen war, hat die Reichsfinanzverwaltung nach der Verabschiedung der Finanzvorlagen von 1909 die reformierende Hand angelegt. Schon als im Herbst 1908 die neue große Reichsfinanzreform angekündigt wurde, war von halbamtlicher Seite erklärt worden, daß Finanzreform und Verwaltungsreform Hand in Hand gehen müßten.

> »Dem beständigen Anwachsen des kostspieligen Beamtenapparates«, hieß es da, »muß vorgebeugt werden, indem in der Verwaltung durch weitere Übertragung der Befugnis oberer Behörden an nachgeordnete Instanzen Vereinfachungen erreicht und überdies ein Teil der Geschäfte

[1]) Zentralblatt für das Deutsche Reich. 1910, S. 351.

der höheren Beamten auf die mittleren, von den mittleren auf die unteren übertragen werden. Die Formen des Geschäftsverkehrs der Behörden müssen sich mehr denen des modernen Verkehrs anschließen. Bei der Prüfung der Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen, Vergebung der Lieferungen usw. müssen die Erwägungen des sorgfältigen Kaufmannes an Stelle des bureaukratischen Schwergewichts treten«[1]).

Zwei Resolutionen des Reichstags verfolgten diesen Gedanken. Die eine, bei der Beratung des Marineetats für 1909 angenommene, forderte eine zeitgemäße kaufmännische Leitung, Verwaltung und Überwachung der einzelnen vom Reiche unterhaltenen Betriebe, sowie eine jährliche Übersicht über den Vermögensstand des Reiches. Die andere, die ältere, ersuchte den Reichskanzler, einen Gesetzentwurf über die Verwaltung der Einnahmen und Ausgaben des Reiches, sowie einen Gesetzentwurf, betreffend die Einrichtung und die Befugnisse des Rechnungshofs des Deutschen Reiches dem Reichstag zur verfassungsmäßigen Beschlußfassung vorzulegen[2]).

Die Finanzverwaltung kam diesen Wünschen zunächst durch die Vorlegung des Entwurfes eines Reichskontrollgesetzes entgegen[3]). Ein Reichswirtschafts- oder Bewirtschaftungsgesetz wurde zugleich in Aussicht gestellt.

Mit der intensiveren und extensiveren Ausdehnung des Aufgabekreises des Reiches und der Schutzgebiete waren die Aufgaben der Kontrollbehörden bedeutend gewachsen und erheblich schwieriger geworden. Zwar waren im Laufe der Jahre zwischen den Verwaltungen und dem Rechnungshof zahlreiche Vereinfachungen auf dem Gebiete des Kassen- und Rechnungswesens vereinbart worden, aber die eigentliche Prüfung wurde durch diese meist auf Verminderung des Schreibwerkes abzielenden Bestrebungen eher noch schwieriger. Die Hauptarbeit der obersten Kontrollbehörden bestand, ungeachtet der Vorprüfung durch die einzelnen Verwaltungsbehörden, nach wie vor in der zeitraubenden, kostspieligen Kontrolle der zahlreichen großen, kleinen und kleinsten Rechnungen nebst deren vielen Einzelbelegen. Der Entwurf eines Reichskontrollgesetzes sollte hier Abhilfe schaffen. Die Regie-

---

[1]) Ähnlich hieß es, wie oben (S. 442) angeführt, in der Denkschrift zur Reichsfinanzreform von 1909.

[2]) Drucks. 1112, 12. Leg.-Per., I. Sess. und Verhandlungen, 183. Sitzung, S. 6218.

[3]) Drucks. 253. 12. Leg.-Per., II. Sess., 1909/10.

rungsvorlage beabsichtigte, das Reichskontrollgesetz »bis auf weiteres« in Kraft treten zu lassen. Damit war angedeutet, daß eine umfassendere Gesetzgebung geplant sei. Der Reichstag beschränkte die Geltungsdauer des Gesetzes auf die Rechnungsjahre 1909 bis 1914.

Das ganze Gesetz enthält nur Bestimmungen über Vereinfachungen der Rechnungsprüfung. Sie beziehen sich wesentlich darauf, daß der Rechnungshof ermächtigt ist, ihm geeignet erscheinende Rechnungen von der regelmäßigen jährlichen Prüfung auszuschließen, sich in gewissen Fällen auf Stichproben zu beschränken und kleinere Fondsverwechslungen unbeanstandet zu lassen. Das neue Reichskontrollgesetz gibt damit dem Rechnungshof diejenige Bewegungsfreiheit, deren er seit langem bedurfte, um einer Ausartung der Kontrolle in bloßen Formalismus vorzubeugen. Entlastet von der regelmäßigen Durchsicht aller jener Nachweise, deren Prüfung weder für die Reichskasse noch für die Verwaltungsführung nennenswerte Erfolge verspricht, vermag er in Zukunft die Kontrolle auf das Wesentliche zu richten. Er kann die Prüfungstätigkeit gemäß den Anhaltspunkten, welche die Berichte des Rechnungshofes selbst und die Verhandlungen des Reichstages geben[1]), sachlich vertiefen und braucht Zeit und Kraft nicht mehr an Unbedeutendem zu verlieren.

Die Ausführungsvorschriften vom 12. Mai 1910 zum Reichskontrollgesetz vom 21. März 1910, die sich von allen kleinlichen Gesichtspunkten, die dieser Behörde so gerne nachgesagt werden, frei halten, lassen hoffen, daß das Gesetz, wie auch die Bemühungen des Reichstages Anlaß gewesen sind, eine umsichtige und weitschauende Rechnungskontrolle für die Zukunft zu gewährleisten[2]). Denn sie beschränken die Tätigkeit des Rechnungshofes nicht auf die Prüfung der Richtigkeit der Ansätze nach Gesetz, Verordnung, Bestimmung oder Vertrag, der Angemessenheit der Preise, der wirtschaftlichen Verwendung der Gegenstände usw., sondern sie fordern auch, daß neben dem nächstliegenden finanziellen Erfolg das allgemeine Staats- und Reichsinteresse im Auge zu behalten sei. Die Vorschriften wollen verhindern, daß einseitige, fiskalische Anordnungen gesetzgeberischen Maßnahmen, die der Allgemeinheit dienen sollen, entgegenarbeiten

---

[1]) z. B. Bericht zur Übersicht der Ausgaben und Einnahmen für 1906, Drucks. 369 und Sten. Ber. vom 21. April 1910, S. 2584.

[2]) Vergl. auch Vorschrift vom 11. April 1911 für die Verwaltungsbehörden zur Ausführung des Reichskontrollgesetzes vom 21. März 1910.

oder daß von den gesetzgebenden Körperschaften unzweideutig zum Ausdruck gebrachte wirtschafts- und sozialpolitische Ziele um eines mäßigen finanziellen Vorteiles willen preisgegeben werden. Es sei hier nur als Beispiel auf die Resolution der Budgetkommission zum Etat für die Marineverwaltung für 1908 verwiesen, in der der Reichskanzler ersucht wird, Arbeiten für die Marineverwaltung nur an solche Firmen zu vergeben, welche in Beziehung auf die Arbeitsbedingungen die gesetzlichen Vorschriften einhalten und, falls Tarifverträge für die betreffende Art der Arbeit am Orte des Betriebes gelten, nicht hinter den Bestimmungen dieser Tarifverträge zurückbleiben[1]. Die Berücksichtigung solcher ausdrücklichen Erklärungen gehört zweifellos zum Wesen einer vertieften, umsichtigen und weitschauenden Rechnungskontrolle, wie sie das Reichskontrollgesetz als glücklicher Anfang einer Reichsverwaltungsreform hat in die Wege leiten wollen.

Neununddreißigstes Kapitel.

Die neuere Reichsfinanzpolitik und die Gemeinden.

Die Beziehungen zwischen Reichs- und Landesfinanzen sind in diesem Werk des öfteren, zum Teil eingehend erörtert worden. Hier bedarf es nur noch einiger Ausführungen darüber, wie sich das Verhältnis zwischen Reichs- und Gemeindefinanzen in jüngster Zeit gestaltet hat. Anzuknüpfen ist an jenen Abschnitt, der diese Seite der Reichsfinanzpolitik für die Zeit von der Gründung des Reiches bis zur Ära Caprivi zu schildern versuchte. Seither haben sich, um das vorweg zu nehmen, die Beziehungen zwischen Reichs- und Gemeindefinanzen nicht gebessert. Die Gemeinden sind nach wie vor das Stiefkind der Reichsfinanzpolitik. Es droht die Gefahr, sich in Einzelheiten zu verlieren, wenn alle die in Betracht kommenden Punkte auch nur erwähnt werden sollten. Nur die Hauptzüge können dargelegt werden. Ganz abgesehen von den Rückwirkungen großer steuer- und besonders zollpolitischer Maßnahmen des Reiches oder den mittelbaren und unmittelbaren Einwirkungen seiner Ausgabepolitik, ist das ganze Gemeindefinanzwesen mit der Reichsfinanzpolitik viel stärker ver-

---

[1] Drucks. Nr. 579, 12. Leg.-Per., I. Sess., 1907/09.

knüpft, als es gemeinhin bekannt zu sein pflegt. Die Gestaltung des Gemeindesteuerwesens in Norddeutschland — Preußen voran — ist unter starkem Einfluß des Bismarckschen Finanzprogramms erfolgt.

Bismarck hat bei seinen finanzpolitischen Plänen stets der Gemeinden gedacht. Das ist seither in der Reichsfinanzpolitik anders geworden, oder wenn ihrer im Reiche gedacht wurde, so geschah es nur, um ihre Finanzquellen zu schmälern. Daran sind freilich nicht die verbündeten Regierungen schuld, sondern in den meisten Fällen einzig und allein der Reichstag. Bezeichnend hierfür ist der § 13 des Zolltarifgesetzes vom 25. Dezember 1902 über die Aufhebung der Verbrauchssteuern auf Getreide, Hülsenfrüchte, Mehl und andere Mühlenfabrikate, Backwaren, Vieh, Fleisch, Fleischwaren und Fett. In der Zolltarifkommission war gegen den Widerstand der Regierung beschlossen worden, diese Abgaben mit dem Inkrafttreten des neuen Tarifs zu beseitigen. Es gelang im Plenum noch, die Aufhebung bis zum 1. April 1910 hinauszuschieben. Von dieser Bestimmung wurden 1392 Gemeinden betroffen. Der Einnahmeverlust von 171 größeren Gemeinden stellt sich auf jährlich 14 Millionen Mk.[1]). Wenn man nun auch mit Lotz der Meinung sein kann, daß bei der herrschenden Lebensmittelteuerung die gemeindlichen Mehl- und Fleischabgaben auch wohl ohne Eingriff der Reichsgesetzgebung unhaltbar geworden wären[2]), so ist es doch etwas ganz anderes, ob ihre Aufhebung mechanisch, von oben herab erfolgt, ohne Rücksichten auf die jeweiligen Verhältnisse, oder ob dort, wo soziale Rücksichten es erfordern und die finanziellen Verhältnisse es gestatten, sie ganz oder teilweise, dauernd oder vorübergehend aufgehoben werden. Die Gemeindebesteuerung in Deutschland ist so mannigfach und die Gemeinden selbst sind von der Arbeiter- bis zur Rentnergemeinde, von der Villenkolonie bis zur »City«, vom Gutsbezirk bis zum Luxusbad so verschiedene Gebilde, daß ein Eingriff in das kommunale Steuerwesen doch sorgfältigerer Vorbereitungen bedarf, als ein übereilter Kommissionsbeschluß. Der beste Beweis dafür ist wohl, daß der § 13 des Zolltarifgesetzes seinem Sinn und Geist entgegen vom preußischen Oberverwaltungsgericht auch auf Geflügel und Wild angewendet

[1]) Denkschrift der Dresdener Stadtverwaltung, Die Wirkung der Bestimmung des § 13 des Zolltarifgesetzes usw.

[2]) Verhandlungen des Vereins für Sozialpolitik 1911, Bericht über »Fragen der Gemeindebesteuerung«, S. 15.

worden ist[1]). Der Einführung von Verbrauchssteuern auf notwendige Unterhaltsmittel soll hier gewiß nicht das Wort geredet werden; aber es ist ein Unterschied, ob schlechte Steuern eingeführt oder alte aufgehoben werden. Im vorliegenden Falle ist es sehr die Frage, ob der in der Beschränkung der gemeindlichen Verbrauchsbesteuerung durch § 13 des Zolltarifgesetzes liegende soziale Gedanke sich nicht letzten Endes als sein Gegenteil erweist. Es ist keineswegs gewiß, ob die Steuererleichterung auch tatsächlich den Verbrauchern zugute gekommen ist; vermutlich ist sie, wie in ähnlichen Fällen früher, wenigstens überall dort, wo die Ermäßigung nicht groß genug war, um im Kleinverkaufspreis zum Ausdruck zu kommen, in die Taschen des Zwischenhandels geflossen. Die Folge wäre dann gewesen, da die Gemeinden in ihrem Haushalt für den Ausfall Ersatz schaffen mußten, Steuermehrung auf der einen, ohne Steuererleichterung auf der anderen Seite.

Der vorliegende Fall ist nicht der einzige, in dem der Reichstag Sozialpolitik aus den Kassen der Gemeinden getrieben hat. So schließt z. B. das Gesetz betreffend Versorgung der Kriegsinvaliden und Kriegshinterbliebenen vom 31. Mai 1901 in § 20 Absatz 1 die sogenannten Zuschüsse von der Veranlagung zu Steuern und Abgaben jeder Art aus. Darin liegt ein nicht zu rechtfertigender Eingriff in das Landes- und Gemeindesteuerrecht, sowie eine versteckte und dazu ganz ungleichmäßige finanzielle Belastung der Einzelstaaten und Gemeinden. Die Veteranenfürsorge sollte so bemessen sein, daß sie bei Überschreitung der Steuerfreigrenze — sei es allein oder auch in Verbindung mit anderen Bezügen — auch wirklich steuerfähig ist, wobei es den Einzelstaaten und Gemeinden überlassen sein möge, nach wie vor besondere Steuerbefreiungsgründe anzuerkennen.

Auch bei der Finanzreform von 1909 hat es an Eingriffen in das Gemeindefinanzwesen nicht gefehlt. Schon der Entwurf,

---

[1]) In einer Verfügung vom 19. November 1909 (Zentralblatt für Abgabengesetzgebung und Verwaltung in den Königlich Preußischen Staaten 1910, Nr. 1, S. 11) hatte der preußische Finanzminister ganz richtig darauf hingewiesen, daß bei einem Zweifel über die Auslegung des Wortlautes des § 13 des Zolltarifgesetzes der Sinn der Vorschrift aus der Entstehungsgeschichte zu deuten sei. Danach aber stehe die Vorschrift des § 13 der Besteuerung von Wild und Geflügel nicht entgegen. Infolge einer Entscheidung des preußischen Oberverwaltungsgerichtes vom 8. Juni 1911, die kommunale Abgaben auf Wild und Geflügel gemäß § 13 des Zolltarifgesetzes für unzulässig erklärte, mußte diese Verfügung zurückgezogen werden. (Zentralblatt usw., 1911, Nr. 20, S. 375). Ähnlich ging es in anderen Staaten.

betreffend Abänderung des Brausteuergesetzes, setzte die Grenze, bis zu der Bier für Rechnung der Gemeinden besteuert werden darf, auf 65 Pfg. für den Hektoliter fest. Die Rechtslage war damals so, daß gemäß Art. 5 II, § 7, Abs. 5 des Zollvereinigungsvertrages die Mehrzahl der Gemeinden bereits bis dahin Bier nur mit einem Höchstsatz von 65 Pfg. belasten durfte, ausgenommen eigentlich nur Elsaß-Lothringen, wo denn auch die kommunale Biersteuer mit sehr verschiedenen und vor allem außerordentlich hohen Sätzen erhoben wurde, z. B. Straßburg 5 Mk., Kolmar 4 Mk., Metz 4,80 Mk., Mühlhausen 4,80 Mk., Saargemünd 5 Mk. für den Hektoliter.

Mit der Erhöhung der Brausteuer hätten nun die Gemeinden, da sich ihre Brausteuerbefugnis nach der Höhe des Steuersatzes der Brausteuergemeinschaft bestimmte, einen größeren Spielraum für die Bierbesteuerung erhalten. Um einer Konkurrenzbesteuerung vorzubeugen, setzte deshalb die Regierungsvorlage den alten Steuersatz als Höchstgrenze der gemeindlichen Bierbesteuerung fest. Der Reichstag aber ging noch einen Schritt darüber hinaus, indem er in § 58 des Reichsbrausteuergesetzes vom 15. Juli 1909 die Bestimmung einfügte, daß dort, wo in der Brausteuergemeinschaft angehörigen Staaten höhere Gemeindeabgaben als 65 Pfg. für den Hektoliter, bzw. 30 Pfg. bei einem Alkoholgehalt von weniger als $1\,^3/_4$% bestehen, diese nur bis zum 1. Oktober 1915 forterhoben werden dürfen. Die nach § 5 des Gesetzes, betreffend die Einführung der Verfassung des Deutschen Reiches in Elsaß-Lothringen, den Reichslanden hinsichtlich der kommunalen Bierbesteuerung gewährte Sonderstellung bleibt bis auf weiteres aufrecht erhalten; doch kann durch Beschluß des Bundesrates die Einbeziehung Elsaß-Lothringens in den Geltungsbereich des Brausteuergesetzes erfolgen (§ 59 des Brausteuergesetzes[1]).

Einen wesentlich empfindlicheren Eingriff in das kommunale Steuerrecht als die Beschränkung der Verbrauchssteuern bedeutete für zahlreiche Gemeinden die Inanspruchnahme der Wertzuwachssteuer durch das Reich. Da diese Frage im folgenden Kapitel eingehend erörtert wird, sei hier darauf verwiesen.

---

[1]) Der scheinbare Widerspruch, der in Art. IV letzter Satz des Gesetzes wegen Änderung des Brausteuergesetzes vom 15. Juli 1909 und dem § 58, Abs. 3 der neuen Fassung des Brausteuergesetzes vom gleichen Tage liegt, findet dadurch seine Lösung, daß Art. IV sich auf das Reich, § 58 aber auf die der Brausteuergemeinschaft angehörenden Staaten bezieht.

In der gleichen Session, in der den Gemeinden die Wertzuwachssteuer genommen wurde, machte das Reich den Anfang, längst erhobenen billigen Wünschen der Gemeinden durch das sogenannte Reichsbesteuerungsgesetz gerecht zu werden. Es handelte sich um die gesetzliche Festlegung der Entschädigungen und Entschädigungsansprüche solcher Gemeinden, denen durch Reichsbetriebe eine besondere Erhöhung des Kommunalaufwandes entsteht. Zwar wurden solche Entschädigungen auch bisher bereits gewährt, aber es fehlte den Gemeinden der gesetzlich begründete Anspruch. Dieser ist nunmehr durch § 6 des Gesetzes vom 15. April 1911 gegeben.

Danach erhalten die Gemeinden, in welchen in Reichsbetrieben beschäftigte Personen wohnen, sofern diese mehr als 8 % oder in garnisonlosen Orten mehr als 2 % der Zivilbevölkerung ausmachen, einen Reichsbeitrag zu den Verwaltungs-, Volksschul-, Armen- usw. Lasten. Dieser soll sich belaufen auf 30, 50, 70 und 90 % des nach bestimmten Grundsätzen berechneten Aufwandes, sofern die in Betracht kommenden Angestellten und Beschäftigten bis 20, 20—40, 40—60 oder mehr als 60 % der Zivilbevölkerung umfassen. Ein Versuch, in die Berechnung auch die Witwen und unversorgten Kinder der früher in Reichsbetrieben beschäftigten Personen einzubeziehen, ist gescheitert.

Insofern sie die Gemeinden berührt, bedeutet die neuere Reichsfinanzpolitik eine Abkehr von den Grundgedanken und Zielen des Bismarckschen und Miquelschen Finanzprogramms. So weit die finanzpolitischen Pläne beider Staatsmänner auch auseinandergingen, darin stimmten sie überein, daß die Gemeindebesteuerung in den Realsteuern ihre Grundlage und in örtlichen Verbrauchssteuern ihre Ergänzung finden müsse. Nur über die Bedeutung und dementsprechend Ausgestaltung der direkten Personalsteuer für den Staatshaushalt waren Bismarck und Miquel verschiedener Ansicht; beide aber waren einig darin, daß sie dem Staat vorzubehalten, den Gemeinden nur in beschränktem Umfang ein Zugriff zu gestatten sei.

Die tatsächliche Entwicklung hat einen anderen Weg genommen. Zuschläge zur Einkommensteuer werden voran in Preußen, aber auch schon in vielen anderen Staaten in stetig wachsendem Ausmaß zur Deckung des Gemeindebedarfs herangezogen. Von der Reichsgesetzgebung unterdrückt, sind die örtlichen Verbrauchsabgaben — abgesehen von Elsaß-Lothringen — mit wenigen Ausnahmen verkümmert. Ihrer weiteren Entwicklung ist ein Riegel

vorgeschoben worden, und nun erscheint auch noch die Fortbildung des Realsteuersystems gefährdet.

In der Wertzuwachssteuer hatten die Gemeinden eine glückliche Ergänzung ihrer Ertragssteuern gefunden, denn sie schien geeignet, manche Mängel, besonders der städtischen Ertragssteuern, auszugleichen. Alle größeren Bundesstaaten hatten den Gemeinden diese Steuerquelle eröffnet oder waren im Begriff, sie ihnen freizulegen. Teilweise war sogar die Verpflichtung der Gemeinden, sie einzuführen, in Aussicht genommen. In diesem Augenblick kam das Reich und legte Hand auf jene Steuerquelle, die Einzelstaaten und Gemeinden in mühevoller Arbeit und mit mancherlei Opfern sich zu erschließen versucht hatten. Die Abfindung von 40 Prozent des Ertrages, die den Gemeinden zugewiesen wurde, ist kein Ersatz dafür, daß ein entwicklungsfähiges Glied aus ihrem Steuersystem herausgebrochen worden ist.

Im Zusammenhang mit der Wertzuwachssteuer ist dann zu gleicher Zeit noch eine weitere Steuerquelle der Gemeinden vom Reiche angebohrt worden: die Grundbesitzwechselabgabe. Auch diese zur dauernden Reichssteuer gemachte Abgabe streift die Ertragssteuern der Gemeinden, schmälert zum mindesten die Ertragsfähigkeit einer kommunalen Finanzquelle.

Nur selten hat das Finanzwesen der Gemeinden vom Reiche eine Förderung, sehr oft aber empfindliche Beschränkungen erfahren. Gemeinden und Einzelstaaten befinden sich in diesem Punkte vielfach in ähnlicher Lage. Und doch erheischt das Interesse des Reiches an der Erfüllung der den Einzelstaaten und Gemeinden übertragenen Kulturaufgaben auch die ungeschmälerte Erhaltung der den nachgeordneten Verbänden überlassenen Finanzquellen. Zudem untergräbt das Reich, wenn es die Steuerquellen der Gemeinden und der Einzelstaaten abgräbt, sich seine eigenen finanziellen Reserven. Der Mißbrauch des Rechtes des Stärkeren rächt sich zuletzt an ihm selbst.

Vierzigstes Kapitel.

Wirtschaftsführung und Finanzgebarung nach der Sydowschen Finanzreform.

Das Rechnungsjahr 1908 hatte mit einem Fehlbetrag von 122 Millionen Mk. abgeschlossen. Das Einnahmeweniger betrug sogar 185,1 Millionen Mk., dem eine Minderausgabe von 63,1 Mil-

lionen Mk. gegenüberstand. Letztere erklärt sich dadurch, daß Beträge für den Hinterbliebenenfonds und die Schuldentilgung eingesetzt waren, die nicht abgeführt werden konnten. Den Hauptanteil an diesem unerhört großen Fehlbetrag hatten die Einnahmen aus den Zöllen mit 121 Millionen Mk.; weiterhin waren beteiligt die Brausteuer mit 4,2, die Fahrkartensteuer mit 5,0, die Tantiemensteuer mit 2,5, die Erbschaftssteuer mit 11,9, Post- und Telegraphenwesen mit 6,3 und die Reichseisenbahnen mit 10 Millionen Mk. Mehreinnahmen wiesen nur die Zigarettensteuer (1,3 Millionen) und die Zuckersteuer (2,7) auf, sowie verschiedene Verwaltungseinnahmen (14,8 Millionen). Der Rechnungsabschluß zeigt die Finanzgebarung des Reiches nicht in gutem Lichte. Die Einnahmeveranschlagung war nach den Einnahmeeingängen in den vorangegangenen Jahren der Hochkonjunktur erfolgt, inzwischen war der Umschwung eingetreten, und das Rechnungsergebnis zeigt mit aller Deutlichkeit, auf welch unsicheren Grundlagen das Reichsfinanzwesen ruhte.

Auch das Jahr 1909 wies noch kein besseres Bild der Reichsfinanzlage auf. Die Einnahmen schlossen zwar mit einem Mehr von 72,7 Millionen ab, und die Ausgaben mit einem Weniger von 40,6 Millionen, so daß das Gesamtergebnis um 113,3 Millionen günstiger als der Voranschlag war. Aber dieser hatte mit einem Fehlbetrag von 239,8, d. h. ungedeckten gestundeten Matrikularbeiträgen in der runden Summe von 240 Millionen Mk. aufgestellt werden müssen, und die Ausgabeersparnis von 40,6 Millionen Mk. war wiederum nur eine scheinbare; sie betraf die Rücklage für den Hinterbliebenenfonds, die infolge Mindereinnahmen der Zölle nicht hatte erfolgen können. Es blieb somit immer noch ein Fehlbetrag von 126,5 Millionen Mk. zu decken.

Der Hinterbliebenenversicherungsfonds war durch Gesetz vom 8. April 1907 für die in § 15 des Zolltarifgesetzes vom 25. Dezember 1902 vorgesehene Ansammlung von Zollerträgen begründet worden. Dem Fonds sind jedoch nur aus den Zollerträgen des Rechnungsjahres 1907 Geldmittel in Höhe von 42,4 Millionen Mk, zugeflossen[1]). Dementsprechend zwang die Finanzlage wie auch die Neuordnung des Reichsversicherungswesens überhaupt zu einer mehrmaligen Hinausschiebung der in § 15 des Zolltarifgesetzes vorgesehenen Frist des Inkrafttretens der Hinterbliebenenversicherung. Gleichzeitig wurde die für den Fall des

[1]) S. oben S. 389.

Nichtzustandekommens angeordnete Überweisung der aus den bisherigen Mehrerträgen der vorbehaltenen Zölle aufkommenden Zinsen und der neuen Mehrerträge an die Versicherungsanstalten fallen gelassen[1]).

Hierbei tauchte auch die Frage auf, wie die Mittel zur Kostendeckung der Hinterbliebenenversicherung zu beschaffen seien[2]). Die Einzelstaaten erklärten, ihre Zustimmung zur Durchführung der Versicherung nur geben zu können, wenn der Reichstag hinlängliche Einnahmen bereitstelle, so daß eine Erhöhung der ungedeckten Matrikularbeiträge nicht zu befürchten sei. Dennoch ist mit dem 1. Januar 1912 die Hinterbliebenenversicherung in Kraft getreten, ohne daß für dauernde Deckung der entstehenden Ausgaben Fürsorge getroffen war.

Bei der Aufstellung des Etats für 1910 zeigte sich schon eine gewisse Erleichterung der Finanzlage. Auf Anleihe brauchten nach Abzug des Tilgungsbetrages nur 140 Millionen Mk. übernommen zu werden, gegenüber 698,4 Millionen Mk.[3]) im Vorjahre und 261 Millionen 1908. Finanzpolitisch wichtig an diesem Etat ist nicht nur, daß er zum ersten Male die Mittel zu der gesetzlich festgelegten regelmäßigen Tilgung bieten sollte, sondern auch die Bemessung der Matrikularbeiträge auf 80 Pfg. für den Kopf der Bevölkerung.

Wie verschiedentlich erwähnt, war mit der Finanzreform vom Jahre 1909 wiederum eine fünfjährige Bindung der Matrikularbeiträge vorgeschlagen gewesen. Der Reichstag hatte diese abgelehnt. Wenn der Bundesrat dennoch der vom Reichstag verabschiedeten Finanzvorlage schließlich keinen Widerstand mehr entgegenstellte, so geschah es bei der Mehrzahl der Einzelstaaten mit dem festen Entschluß, während der nächsten fünf Jahre keinem Etat mehr die Zustimmung zu erteilen, der eine höhere Matrikularbelastung enthielt, als in der Finanzvorlage vorgesehen gewesen war.

Der neue Staatssekretär Wermuth, der nach der Verabschiedung der Reichsfinanzreform das Reichsschatzamt übernahm,

---

[1]) Gesetz v. 11. Dez. 1909, bzw. Art. 2, Abs. 2 des E. G. z. R. V. O. vom 19. Juli 1911.

[2]) Zu vergl. auch die im 4. Buch der Reichsversicherungsordnung enthaltenen Vorschriften über die Hinterbliebenenversicherung.

[3]) Ohne den abgesetzten Tilgungsbetrag sogar 723,7 Mill., darunter 135,8 Mill. M. Fehlbeträge für 1907 u. 1908, 145,9 Mill. M. gestundete Matrikularbeiträge für 1906, 1907 u. 1908, sowie 239,8 Mill. ungedeckte Matrikularbeiträge für 1909.

begann seine Tätigkeit mit einem neuen Versuch zur Herbeiführung geordneter finanzieller Beziehungen zwischen Reich und Einzelstaaten. Was bisher niemals gelungen war, die Bindung der Matrikularbeiträge, gelang ihm, wenn auch nicht dauernd mittels einer Verfassungsänderung, so doch durch eine etatgesetzliche Vereinbarung, an der bis heute festgehalten worden ist. Für alles nähere sei auf das vorangegangene Kapitel verwiesen.

Eine weitere Erleichterung der Finanzlage zeigte sich endlich noch darin, daß die Ermächtigung zur Ausgabe von Schatzanweisungen um 150 Millionen, mithin auf 450 Millionen Mk. beschränkt werden konnte.

Während des Jahres 1910 wurde auch der Entwurf eines Wertzuwachssteuergesetzes dem Reichstag vorgelegt. Im § 90 des Reichsstempelgesetzes war anläßlich der Finanzreform von 1909 die Bestimmung aufgenommen worden:

> »Bis zum 1. April 1912 soll eine Reichsabgabe von der unverdienten Wertsteigerung bei Grundstücken eingeführt werden.«

Die Reichswertzuwachssteuer hat eine eigenartige Geschichte. Zuerst war es meines Wissens der Oberbürgermeister einer Großstadt, der in unmittelbarem Anschluß an die Finanzreform vom Jahre 1906 den Vorschlag machte, das Reich möge diese bis dahin den Gemeinden überlassene, überall noch in der Entstehung und Entwicklung begriffene Abgabe an sich ziehen. Der Reichskanzler, wie das Reichsschatzamt und der preußische Finanzminister sprachen sich jedoch dagegen aus. Der Vertreter des letzteren in der Gemeindekommission des preußischen Hauses der Abgeordneten vertrat bei Besprechung der Petition Damaschke[1]) den Standpunkt, daß die Steuer den Gemeinden zur Deckung ihres finanziellen Bedarfes zu belassen sei. Er bemerkte ganz richtig, daß es verkehrt sei, wenn von den verschiedenen Steuergewalten »jede nur in den Topf der anderen greife«.

Während der langen Verhandlungen über die letzte große Finanzreform setzte dann eine von den Bodenreformern eifrig geförderte Agitation für die Einführung einer Reichswertzuwachssteuer ein. Es kam darüber auch zu mehreren Anträgen in der Finanzkommission, die diese Steuer für den Ausfall, den die Erb-

---

[1]) 1907/08, Nr. 167 der Drucks. des preußischen Abgeordnetenhauses. Vergl. auch die Rede des Oberbürgermeisters Wilms zum preußischen Staatshaushaltsetat im preußischen Herrenhaus, 28. März 1908. Der Antrag Liebermann v. Sonnenberg im Reichstag blieb unerledigt. Drucks. Nr. 133, 11. Leg.-Per., II. Sess., 1905/06.

anfallsteuer gegenüber der Nachlaßsteuer ergeben würde und weiterhin überhaupt als Ersatz für Nachlaß- und Erbanfallsteuer forderten[1]). Schließlich fand der erwähnte § 90 des Reichsstempelgesetzes Annahme. Nicht alle aber, die für diesen Antrag stimmten, scheinen es mit seiner Verwirklichung aufrichtig gemeint zu haben. Nach Äußerungen einiger Reichstagsmitglieder der Rechten sollte der Vorschlag einer Wertzuwachssteuer nur dazu dienen, der Erbschaftssteuer das Genick zu brechen, um dann selbst »ein möglichst ehrenvolles Begräbnis« zu erfahren[2]).

Im Juni 1909 hatten die verbündeten Regierungen bei der Einbringung der Ersatzsteuervorlage noch erklärt, daß sie die Einführung einer Wertzuwachssteuer von Grundstücken zurzeit nicht für angängig erachteten. Sie befanden sich hierbei in Übereinstimmung mit allen Sachverständigen. Selbst Ad. Wagner, obwohl einer der ersten Vorkämpfer für eine Wertzuwachsbesteuerung seitens des Reiches, hielt ihre Einführung zum mindesten noch für verfrüht. Dennoch wurde schon im April 1910 die Vorlage eingebracht und nach langen Beratungen Anfang 1911 verabschiedet.

Laut § 49 erhält das Reich vom Ertrage 50%. Weitere 10% erhalten, sofern nicht die Landesgesetzgebung eine andere Bestimmung trifft, die Bundesstaaten als Entschädigung für die Verwaltung und Erhebung der Steuer. 40% fließen den Gemeinden oder Gemeindeverbänden zu, in deren Bereich der steuerpflichtige Gegenstand sich befindet. Der Zuschlag, der bis zum Inkrafttreten dieses Gesetzes zur Grundbesitzwechselabgabe erhoben werden sollte, blieb, nachdem der Schatzsekretär erklärt hatte, daß davon die Wehrkraft des Reiches und die Veteranenfürsorge abhängig seien, beibehalten.

Nach dem Urteil aller Beteiligten, d. h. der Reichsfinanzverwaltung, der Einzelstaaten und der Gemeinden, ist die Reichswertzuwachssteuer, die der Reichsfinanzreform von 1909 das soziale Gepräge geben sollte, gerade diejenige der neuen Steuern, die sich bisher am wenigsten bewährte. Nicht nur, daß der Ertrag hinter den Erwartungen zurückgeblieben ist, sondern vor allem ihrer Durchführung stehen fast unüberwindliche Schwierigkeiten entgegen. Kein Gesetz hat so viel Ergänzungen, Erläute-

[1]) Resolution der Finanzkommission vom 28. April 1909, ferner Kommissionsdrucksachen Nr. 158, 170 usw.

[2]) Bericht über die Konferenz der Vorstände der preußischen Landwirtschaftskammern 1910, S. 93.

rungen, Ausführungsbestimmungen usw. in so kurzer Zeit notwendig gemacht, wie dieses[1]). Und doch weiß die Presse immer wieder einerseits Maschen aufzuzeigen, durch welche gewandte Terraininteressenten dem Steuernetz entschlüpfen und andererseits über Härten mancherlei Art zu berichten. Dazu kommt weiterhin, daß das Gesetz einen empfindlichen Eingriff in die Staats- und Gemeindesteuersysteme und die Behördenorganisationen der Einzelstaaten bedeutet. Gerade in dem Augenblick, als die meisten Staaten durch die Gesetzgebung den Weg für die Erschließung dieser Steuerquelle den Gemeinden freigelegt hatten, griff das Reich ein. Und doch können die Gründe, die für die Wertzuwachsbesteuerung durch das Reich geltend gemacht worden sind, kaum als stichhaltig angesehen werden. Insbesondere der Hinweis auf den Anteil des Reiches an der Wertsteigerung von Grund und Boden ist falsch. Reich und Gemeinden stehen nicht in einem Abrechnungsverhältnis miteinander, denn sonst müßten die Leistungen der Gemeinde gegenüber dem Reiche gleichfalls in Rechnung gesetzt werden, als da sind: Verwaltungsaufwand bei Durchführung von Reichsgesetzen und Reichsaufgaben, die Leistungen zu Reichsanlagen, Anstalten, Straßen, Wegen, Grundstücken für Militär usw. Die Denkschrift betreffend die reichsgesetzliche Einführung der Wertzuwachssteuer für Immobilien äußert sich denn auch sehr zurückhaltend über diesen Punkt.

Sie sagt:

> »Allerdings sind zuweilen auch Maßnahmen des Reiches auf den Grundbesitz von unmittelbar wertsteigerndem Einfluß, und auch, wo dies nicht der Fall, wird dem Reiche wenigstens insofern an der Werterhöhung vielfach ein nicht unwesentlicher Anteil gebühren, als in der Erweiterung und Einheit des Rechts- und Wirtschaftsgebietes, sowie in dem Aufschwunge, den die ganze Lebensbetätigung des Volkes, vornehmlich im Handel und Verkehr, unter dem Schutze eines langen Friedens genommen hat für die Erhöhung der Bodenwerte vielfach erst die unentbehrlichen Voraussetzungen geschaffen worden sind, auf denen dann die Gemeinde ihrerseits wertfördernd zu wirken in der Lage war.«

---

[1]) Das Reichsschatzamt hat sich deshalb veranlaßt gesehen, »Amtliche Mitteilungen über die Zuwachssteuer« herauszugeben, von welchen der I. Jahrgang (1911) sieben, der zweite (1912) zwölf Hefte umfaßt.

Das Gesuchte der Begründung fällt auf, deshalb heißt es auch weiter:

> »Der unmittelbare Einfluß des Reiches steht aber mit dem Zuwachs selbst in so entferntem ursächlichen Zusammenhang, daß er einen Steueranspruch erst an zweiter Stelle und mit der Maßgabe zu begründen vermag, daß dadurch die berechtigten Interessen der Gemeinden keine Einbuße erleiden dürfen«[1]).

Wie aus der angeführten Steuerverteilung hervorgeht, steht das Reich dennoch mit seinem Steueranspruch keineswegs an zweiter Stelle. Die Städte haben sich auch mit Recht gegen die oft stark übertriebene Hervorkehrung der mittelbar wertsteigernden Einwirkung des Reiches auf den Grundbesitz gewandt. So wird in einer Eingabe der Stadt Königsberg vom 22. Juni 1909 unter Hinweis auf die schwerempfundene Beeinträchtigung der Handels- und Gewerbeentwicklung durch die im Reichsinteresse für notwendig erachtete Abschließung der Zollgrenzen gegen das Ausland erklärt, daß der Wertzuwachs des städtischen Grundbesitzes »unleugbar nicht sowohl auf förderliche Maßnahmen des Reiches, sondern im wesentlichen nur auf die im steten wirtschaftlichen Ringen gegen solche Maßnahmen unermüdlich gemachten Aufwendungen der Gemeinde zurückgeführt werden« müsse[2]).

Für das Reich ist es jedenfalls ein Mangel, daß diese Steuer in ihren Erträgen ungemein schwankt. Die Gemeinden sind deshalb vielfach dazu übergegangen, die Erträge der Wertzuwachssteuer nicht zur Deckung dauernder Ausgaben, sondern zur Bildung oder Unterhaltung gewisser Fonds zu verwenden. Das ist im Reiche nicht der Fall, obwohl es gerade genug schwankende Einnahmequellen hat. Jedenfalls ist die Wertzuwachssteuer nach gar keiner Richtung ein Ersatz für die abgelehnte Erweiterung der Erbschaftssteuer. Und somit ist das Ergebnis »der Krönung« der großen Finanzreform, daß sie den Gemeinden eine Einnahmequelle genommen oder wenigstens teilweise verschlossen hat, ohne daß zugleich das für die Reichsfinanzen erstrebte Ziel der Eingliederung einer großen sozialen Besitzsteuer in das Reichssteuersystem erreicht worden wäre. Eine solche Finanzpolitik

[1]) Drucks. Nr. 1456, 12. Leg.-Per., I. Sess. 1907/09.

[2]) Vergl. auch Resolution des Städtetags der Provinz Sachsen u. des Herzogtums Anhalt v. 14. Juni 1909 u. des deutschen Städtetags v. 14. Juni 1909, sowie die entsprechenden Petitionen.

bedeutet keine Beseitigung, sondern ist nur eine Verschiebung der Finanznot.

Vom Schatzsekretär war das Wertzuwachssteuergesetz damit verteidigt worden, daß seine Erträge zur Balanzierung des nächstjährigen Etats unbedingt notwendig seien. Die Rechnung für 1910 aber schloß, wie sich bald darauf zeigte, mit einem Überschuß von 117,7 Millionen Mk. ab. Wäre der in das Rechnungsjahr 1910 fallende Erlös der an die Türkei verkauften Schiffe nicht auf Anleihe abgeschrieben, sondern den eigenen Einnahmen des Reiches zugeführt worden, so hätte sogar eine nachträgliche Verminderung der ungedeckten Matrikularbeiträge eintreten müssen, was zweifellos die Mißbilligung des Reichstags, dem kurz zuvor noch ein Steuergesetz abgerungen worden war, erregt hätte. Der Überschuß fand entsprechend der etatgesetzlichen Bestimmung zur Abbürdung des noch ungedeckten Fehlbetrages von 1909 Verwendung. Die Auffassung des Reichstages, daß unter allen Umständen an einem Zuschuß der Einzelstaaten in Höhe von 80 Pfg. auf den Kopf der Bevölkerung festgehalten werden müsse, kam auch bei der Beratung des Etats für 1911 zum Ausdruck. Um zu vermeiden, daß eine erhebliche Überschreitung des Einnahmesolls zu einer nachträglichen Herabsetzung der Matrikularbeiträge führe, wurde im Etatgesetz die Bestimmung getroffen, daß die etwa nicht für die Abbürdung der auf Anleihen übernommenen Matrikularbeiträge aus dem Jahre 1909 erforderlichen Überschüsse zur Deckung solcher gemeinschaftlichen Ausgaben des außerordentlichen Etats zu verwenden seien, die nach den Anleihegrundsätzen künftig auf den ordentlichen Etat zu übernehmen sein würden[1]).

Die Rechnung für 1911 schloß dann mit einem Überschuß von 249,1 Millionen Mk. ab. Mancherlei kam zusammen, um diesen Rekordabschluß herbeizuführen. Die Vorversorgung, die während der langen Finanzreformverhandlungen stattgefunden hatte, war überwunden; infolgedessen stiegen die Erträge der neuen Steuern. Der allgemeine Geschäftsgang war günstig; das kam den Betriebseinnahmen und Verkehrssteuern zugute. Eine außerordentlich große Getreideausfuhr zum Ausgleich einer ungünstigen Ernte hatte schließlich noch eine unerfreuliche Steigerung der Zolleinnahmen zufolge. Der glückliche Rechnungsabschluß war aber

---

[1]) S. oben S. 483.

nur zum Teil eine Folge der Finanzreform. Das ergibt sich aus einem Vergleich der Soll- und Isterträge der neuen Steuern. Zum größten Teil ist er auf die allgemeine Wirtschaftslage zurückzuführen.

Der Überschuß bot die Möglichkeit, die Gesundung der Reichsfinanzen ernstlich zu fördern. Nachdem ihn gute und schlechte Ärzte in die Kur genommen hatten, war der Reichshaushalt glücklich so weit, auf eigenen Füßen stehen zu können. Keine Ausschweifungen, das mußte jetzt die bindende Lebensregel sein. Der neue Reichsschatzsekretär war der Mann, der sich mit seiner ganzen Persönlichkeit dafür einsetzte, den Genesungsprozeß zu einem guten Ende zu führen. Zum Unglück für die Gesundung der Reichsfinanzen erschienen jedoch in diesem Augenblick neue Wehrvorlagen, deren rasche Verabschiedung die politische Lage erheischte. Noch bevor sie dem Reichstag zugegangen waren, wurde begreiflicherweise bereits die Deckungsfrage erörtert. Nichts lag näher, als der Gedanke, die Überschüsse des Vorjahres für die zu erwartenden einmaligen Ausgaben zu verwenden und zugleich durch die alte weitherzige Bemessung des Extraordinariums der künftigen Etats die Mittel zur Deckung der fortdauernden Mehrausgaben der Rüstungsvorlagen im ordentlichen Etat frei zu machen. Die Regierung verhielt sich zunächst solchen Anregungen gegenüber ablehnend. Nur die unglaubliche Finanzgebarung um die Wende des Jahrhunderts läßt es erklärlich erscheinen, wenn bei dieser Gelegenheit eine so bare Selbstverständlichkeit wie die Forderung, keine neuen Ausgaben ohne gleichzeitige Deckung einzustellen, immer wieder als wichtigster Grundsatz des Finanzprogramms der verbündeten Regierungen dem Reichstag verkündet wurde[1]). Allein als die Wehr- und die Deckungsvorlage am 16. April 1912 dem Reichstag zugingen, zeigte es sich, daß der Widerstand derjenigen bereits gesiegt hatte, die glaubten, es müsse das Schuldenprogramm, das 1909 in den Finanzplan noch notgedrungen aufgenommen worden war, nun auch getreulich abgewickelt, d. h. die fünfte Milliarde der Reichsschulden tüchtig angebrochen werden. Der Reichsschatzsekretär Wermuth, der, um den Gesundungsprozeß nicht zu unterbrechen, für die Wehrvorlagen auch ausreichende Deckungsvorlagen verlangt hatte, trat von seinem Amt zurück.

Die Kosten der Wehrvorlagen, einschließlich der erst für

---

[1]) z. B. Norddeutsche Allgemeine Zeitung vom 7. Januar 1911.

1913 angesetzten Löhnungsaufbesserung bezifferten sich nach dem Regierungsentwurfe wie folgt:

Heeres- und Marinevorlage:	1912	1913	1914	1915	1916	1917	zusammen
Fortdauernde Ausgaben	16,1	56,0	69,0	74,0	78,0	83,0	376,1
Einmalige Ausgaben	78,4	74,0	48,0	24,0	28,0	22,0	274,4
Insgesamt:	94,5	130,0	117,0	98,0	106,0	105,0	650,5

Es hatte zunächst den Anschein gehabt, als ob zur Deckung der Mehraufwendungen aus den Wehrvorlagen die Erbanfallsteuer wieder aufgenommen werden solle. Mit Rücksicht auf die gespannten Parteiverhältnisse war jedoch darauf verzichtet worden. In einer Denkschrift über die Kosten der Wehrvorlagen wurde ähnlich wie 1909 ein Finanzplan für die Dauer von fünf Jahren aufgestellt. Damit wiederholte sich, was seit langem zu den Gepflogenheiten der Reichsfinanzpolitik zu gehören scheint: die Aufstellung von Finanzplänen, die einander widersprechen. Noch jedesmal, wenn eine Finanzreform in Angriff genommen wurde, legte die Finanzverwaltung eine Bedarfschätzung vor, die sich nachträglich als zu hoch gegriffen erwies, und fast regelmäßig folgte hinterher eine Wehrvorlage, begleitet von einem Deckungsplan, der die Finanzlage so günstig als nur möglich schilderte.

Zur teilweisen Deckung der fortdauernden Ausgaben der Wehrvorlagen brachte die Regierung den Entwurf eines Gesetzes, betreffend Beseitigung des Branntweinkontingentes, ein. Der Reichskasse sollten durch die Aufhebung der »Liebesgabe« jährlich rund 35 Millionen Mk. zugeführt werden. Die sich aus dem Sonderrecht der süddeutschen Staaten ergebenden Schwierigkeiten versuchte der Entwurf dadurch zu beheben, daß für Bayern, Württemberg und Baden nur die teilweise Beseitigung des Kontingentes in Vorschlag gebracht wurde; eine Spannung von 7,50 Mk. für die landwirtschaftlichen und 5 Mk. für die gewerblichen Brennereien dieser Staaten sollte aufrecht erhalten bleiben. Auch den kleinen und mittleren Brennereien außerhalb der Sonderrechtsstaaten sollte das ermäßigte Kontingent zugebilligt werden. Um der Verbrauchsminderung entgegenzutreten, verbot der Gesetzentwurf Herstellung und Vertrieb von Nahrungs- und Genußmitteln (auch Haar- und Mundwässer), die Methylalkohol enthalten. Ferner wurde die Bestimmung getroffen, daß bei Trinkbranntwein mit einem Gehalt von weniger als 25% Alkohol auf den Behältnissen der Alkoholgehalt anzugeben sei. Diese Bestimmung, die nur zu deutlich die Absicht erkennen ließ, den Trinkverbrauch auf einer

gewissen Höhe zu erhalten, wurde vom Reichstage ebenso abgelehnt, wie ähnliche Versuche im Jahre 1909.

Begründet wurde die Beseitigung des Kontingentes damit, daß es seinen Zweck, das Gewerbe zu fördern, ursprünglich in hohem Maße erfüllt habe, nun aber sei der Schutz der Kleinen gegenüber dem der Großen mehr und mehr zurückgedrängt worden. In Wirklichkeit war die Sachlage die, daß das Branntweinsteuergesetz vom Jahre 1909 dem Brennereigewerbe einen so starken wirtschaftlichen Schutz gebracht hatte, daß es wohl auf das Kontingent verzichten konnte. Die Bestimmungen über Durchschnittsverbrauch, Vergällungszwang und Betriebsauflage hatten seither die wirtschaftlichen Aufgaben des Kontingentes übernommen.

Der Gesetzentwurf fand mit einigen Abänderungen Annahme. Die Schutzbestimmungen für kleinere und mittlere Brennereien wurden noch vermehrt. Der Ertrag hingegen wurde durch die Bestimmung, daß aus den Einnahmen jährlich 16 Millionen Mk. zur Erhöhung der Vergütung für vergällten Branntwein verwandt werden sollten, stark geschmälert. Zur Deckung dieses Ausfalles hat der Reichstag einen Gesetzentwurf über die Deckung der Kosten der Verstärkung von Heer und Flotte beschlossen. Danach soll die Ermäßigung der Zuckersteuer auf 10 Mk. für 100 kg, die nach dem Finanzreformgesetz vom 15. Juli 1909 am 1. April 1914 eintreten sollte, bis auf sechs Monate nach Einführung eines Gesetzes, welches eine allgemeine, den verschiedenen Besitzformen gerecht werdende Besitzsteuer vorschreibt, jedoch nicht über den 1. Oktober 1916 hinausgeschoben werden. Ein Besitzsteuergesetzentwurf des angegebenen Inhaltes soll dem Reichstage bis zum 30. April 1913 vorgelegt werden.

Es war somit das alte Spiel, die Tonart war nicht einmal neu. Rüstungsvorlagen wurden bewilligt und mit der Gebärde ernsten Patriotismus erklärt, daß gegenüber der Notwendigkeit und Dringlichkeit der Wehrvorlagen alle finanziellen Erwägungen in den Hintergrund treten müßten. Als ob ein starkes Finanzwesen dem Deutschen Reiche nicht ebenso notwendig ist, wie eine starke Land- und Seemacht! Was nützt ein schlagfertiges Heer, eine kriegsbereite Marine, wenn die Finanzen versagen? Nicht nur der Stand des Heeres und der Flotte, sondern auch der Stand der Finanzen ist bei der Frage Krieg oder Frieden entscheidend. Es scheint immer wieder vergessen zu werden, daß die Verantwortung, die der Reichsschatzsekretär für die Zukunft

des deutschen Volkes zu tragen hat, nicht geringer ist, als die des Kriegsministers oder des Staatssekretärs der Marine.

Noch braucht freilich die Hoffnung auf dauernde Gesundung des Reichsfinanzwesens nicht aufgegeben zu werden. Der Reichstag hat sich mit seinem Besitzsteuerantrag die Entscheidung vorbehalten. Es wird an ihm sein, das Finanzprogramm jenes Schatzsekretäres durchzuführen, der bei dem ersten Versuche, der Reichsfinanzwirtschaft getreuer Eckart zu sein, seinen Abschied nehmen mußte.

Einundvierzigstes Kapitel.

Rück- und Ausblick.

Drei Quellen hat die Verfassung dem Reiche zur Deckung seines ordentlichen Finanzbedarfs erschlossen:

1. die Zölle und Verbrauchssteuern,
2. die gemeinschaftlichen Einnahmen aus Post- und Telegraphenwesen und
3. die Matrikularbeiträge.

Die erstgenannten Einnahmen erwuchsen dem Reiche aus dem Zollverein. Die Übernahme der zweiten Einnahmequelle verwirklichte einen Programmpunkt der Frankfurter Reichsverfassung (§§ 41 bis 44), und die Matrikularbeiträge sind ein Erbstück aus der Finanzwirtschaft des Deutschen Bundes wie des alten Deutschen Reiches. Sie waren jedoch nur als Ergänzung der sonstigen ordentlichen Einnahmen gedacht.

Die viel beklagte Abhängigkeit der Reichsfinanzen von den Finanzen der Einzelstaaten hat somit nicht in der Absicht der Reichsverfassung gelegen. Diese hat vielmehr dem Reiche den Weg zu einer Reihe dauernder und ergiebiger Einnahmen freigelegt, so daß es nur als eigenes Verschulden bezeichnet werden muß, wenn das Reich sich jahrzehntelang in Finanznöten befand. Neben den Betriebseinnahmen sichert die Verfassung dem Reiche vorbehaltlich der Sonderrechte der süddeutschen Staaten durch Art. 35 nicht nur die ausschließliche Inanspruchnahme der Zölle und der fünf großen Verbrauchssteuern auf Salz, Tabak, Branntwein, Bier und Zucker zu, sondern gewährt ihm durch Art. 4, Absatz 2 und Art. 70 noch die unbeschränkte Kompetenz zur Erhebung anderer direkter wie indirekter Steuern.

Die Befugnis des Reiches zur Erhebung direkter Steuern dürfte heute nicht mehr ernsthaft bestritten werden[1]. Die sogenannte clausula Miquel, d. h. jene Einschaltung in Art. 70, die Matrikularbeiträge als Bedarfsdeckungsmittel vorsieht »solange Reichssteuern nicht eingeführt sind«, ist anfänglich nur im Sinne direkter Reichssteuern, vielfach sogar nur als ein Hinweis auf eine Reichseinkommensteuer verstanden worden[2]. Es fehlte denn auch in dieser Hinsicht im Reichstag vor und nach 1870 nicht an entsprechenden Wünschen[3]. Daneben wurden alle möglichen anderen Steuern für das Reich befürwortet, so daß Philippovich glaubt, sagen zu können:

> »Es gibt außer der Grund- und Gebäudesteuer kaum eine in den Einzelstaaten existierende Steuer, deren Übertragung an das Reich nicht von irgendeiner Seite befürwortet worden wäre«[4].

Heute freilich ist es umgekehrt. Der Übertragung von Landessteuern auf das Reich redet, nachdem die Einzelstaaten die Erbschaftssteuer haben abtreten müssen, niemand mehr das Wort. Und wenn die Verfassung auch direkte Reichssteuern vorsieht, so gilt heute doch als herrschende Meinung, daß die wichtigsten direkten Steuern, die allseitig als solche angesehen werden: Einkommen- und Vermögenssteuer, seitens des Reiches ohne Gefahr der finanziellen und damit politischen Mediatisierung der Einzelstaaten nicht mehr in nennenswertem Umfange in Anspruch genommen werden können. Die rechtliche und tatsächliche Entwicklung hat einen anderen Verlauf genommen.

Es ist in diesem Zusammenhang bei der letzten Reichsfinanzreform seitens der Regierung und der Parteien des öfteren darauf hingewiesen worden, daß man die Finanzen des Reiches nicht losgelöst von den Finanzen der Einzelstaaten und Gemeinden betrachten dürfe. Man hat dabei in erster Linie an die gesamte Steuerbelastung, dann auch wohl daran gedacht, daß alle öffentlichen Körperschaften bestimmt abgegrenzte Steuergebiete, die in ihrer Zusammenfassung das Gesamtsteuersystem

[1]) Vergl. meine Schrift, Matrikularbeiträge und direkte Reichssteuern 1908, sowie den Aufsatz »Beiträge zur Reichsfinanzreform«, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 1909, S. 433.

[2]) Ebenda.

[3]) Außer den Belegen in den vorgenannten Abhandlungen vergl. Drucks. Nr. 24 (cfr. Nr. 15) und Nr. 73 von 1867 u. Sitzung vom 12. Oktober 1867 u. Drucks. Nr. 49, ad IV, 1868/87, sowie oben S. 18, 59, 62, 111.

[4]) a. a. O., S. 148.

bilden, zugewiesen erhalten müssen. Von diesem Standpunkt aus lehnt z. B. die Denkschrift zur Finanzreform des Jahres 1909, obwohl sie die Belastung des Besitzes ausdrücklich fordert, die Inanspruchnahme der Einkommen- und Vermögenssteuer ab. Außer acht gelassen aber hat man bei diesen Betrachtungen meistens, daß auch die Finanzentwicklung der großen Gemeinwirtschaften Reich, Staat und Gemeinde in ihrem Zusammenhang gewürdigt werden muß, wenn man die Entwicklung des deutschen Finanzwesens verstehen und die Finanzgeschichte die Lehrmeisterin der Finanzpolitik sein lassen will.

Die mit der lebenskräftigen Entfaltung des Deutschen Reiches verknüpfte mächtige Entwicklung seiner Finanzwirtschaft hat die Ordnung der Finanzverhältnisse in den Einzelstaaten oft genug bedroht und erschüttert. Die wechselvolle Geschichte der Matrikularbeiträge ist der Ausdruck der finanziellen Mitbelastung der Einzelstaaten durch Reichsfinanzaufgaben. In der ersten Periode der Reichsfinanzwirtschaft betrugen die Matrikularbeiträge durchschnittlich rund 60 Millionen Mk. oder 1,40 Mk. auf den Kopf der Bevölkerung. In der zweiten Periode begegnen uns die Matrikularbeiträge mit hoher Überdeckung; dann versuchte man mittels der sogenannten Spannungstheorie einen Ausgleich zwischen Überweisungen und Matrikularbeiträgen herbeizuführen. Als sich die entsprechende Etatisierung nicht aufrecht erhalten ließ, wurde die Belastung der Einzelstaaten mit festen Matrikularbeiträgen von 40 Pfg. auf den Kopf der Bevölkerung Übung, und in Verbindung damit gelangte man zur Stundung der Matrikularbeiträge. Alle Versuche aber, durch Bindung der Matrikularbeiträge zu einer reinlichen Scheidung der Reichs- und Landesfinanzen zu gelangen, lehnte der Reichstag ab. Auch die gegenwärtige kurzfristige Vereinbarung — die Bindung nach oben und unten auf 80 Pfg. für den Kopf — wird bekämpft[1]).

Man ist fast versucht zu sagen, daß die Finanzpolitik des Reiches sich in Experimenten mit den Matrikularbeiträgen erschöpft hat. Dabei darf allerdings nicht übersehen werden, daß es weniger der Mangel an finanzpolitischer Einsicht als historisch politische Gründe waren, die die Matrikularbeiträge zu einem Angelpunkt der Finanzwirtschaft des Reiches werden ließen. Die politischen, zum Teil doktrinären Erwägungen, soweit sie Fragen der föderativen Garantien und der konstitutionellen Rechte berühren, seien an dieser Stelle nur angedeutet. Historisch war die Verteilung der

[1]) Gröber in der 8. Sitzung, 13. Leg.-Per., I. Sess. vom 17. Febr. 1912, S. 111 C.

Finanzquellen zwischen den verschiedenen Gemeinwirtschaften von erheblichem Einfluß. Dem Norddeutschen Bunde ist anfangs überhaupt keine eigene Einnahmewirtschaft zugedacht gewesen. Die historische Entwicklung hat dann dem Reiche die indirekten Abgaben, den Einzelstaaten die direkten Steuern von Einkommen und Vermögen als wichtigste Quelle finanzieller Zwangsbeiträge zugewiesen. Eine im Wesen des Bundesstaates und der Gliedstaaten begründete Notwendigkeit lag dieser Entwicklung nicht zugrunde. Die Einzelstaaten als Erhebungs- und Verwaltungsorgane der Verbrauchssteuern und Zölle hätten finanzwirtschaftlich ebenso gut auf diese Einnahmequellen gestellt werden können, während dem Reiche — neben gewissen Überweisungen aus den Erträgen jener Abgaben (Zölle!) — im Sinne der Vereinheitlichung des Wirtschaftslebens die Ausbildung der direkten Steuern zu überlassen gewesen wäre. Ansätze dazu sind vorhanden gewesen. Gerade in der Gegenwart zeigt sich deutlich, daß das Schlagwort: dem Reiche die indirekten, den Einzelstaaten die direkten Personalsteuern, den Gemeinden die Ertragssteuern, nur eine mechanische Abgrenzung bedeutet. Solange der Bedarf der verschiedenen Finanzwirtschaften gering war, mochte eine solche Deckungsregel genügen. Wenn aber der Bedarf an allen Stellen wächst und zugleich sich sein Schwergewicht verschiebt, dann beginnen die Kämpfe um die Einnahmequellen, wie sie seit den neunziger Jahren auch die deutsche Finanzpolitik zeigt.

Kaum weniger als die Einzelstaaten sind davon die Kommunalfinanzwirtschaften in Mitleidenschaft gezogen worden. In den Jahren der Geberlaune des Reiches, als das Füllhorn der Überweisungssteuern über die Einzelstaaten ausgeschüttet wurde, fiel auch für die Gemeinden etwas ab; dann aber sind sie das Opfer der Finanzpolitik des Reiches geworden. Ihr Besteuerungsrecht wurde beschränkt, entweder weil das Reich es selbst in Anspruch nahm oder um den Unwillen der Steuerzahler über des Reichstags Zoll- und Steuerpolitik mit Almosen aus den Taschen der Gemeinden zu besänftigen.

Allein nicht nur in der ordentlichen Einnahme- und Ausgabepolitik berühren sich die öffentlichen Finanzwirtschaften, sondern auch auf dem Gebiete des Anleihewesens. Ohne Rücksichtnahme aufeinander, zu eigenem Schaden und zum Nachteil der gesamten Volkswirtschaft, sind Reich, Staat und Gemeinde bisher alljährlich mit ihrem Anleihebedarf an den Geldmarkt herangetreten. Von einer Hand in Hand gehenden Emmissionspolitik,

von einer gemeinsamen Kurspflege konnte dabei natürlich nicht die Rede sein. In dem Kampfe um die Finanzquellen — seien es nun Steuern oder Anleihen — waren die kleinen, d. h. meistens die Städte, die Benachteiligten. Den Einzelstaaten drohte es ja wohl manchmal ähnlich zu ergehen, aber sie hatten im Bundesrat eine Stelle, die ihre Interessen erfolgreich vertreten konnte. Den Gemeinden blieb nur der Petitionsweg, der, obwohl oft, sogar mit Unterstützung der Regierung benutzt, von vornherein meist aussichtslos war, weil er vom Reichstag die Selbstverleugnung verlangte, finanzpolitische Unklugheiten einzugestehen.

Der Weg der Reichsgesetzgebung ist einfach, aber das erhellt aus den angeführten Beispielen schon, alle berechtigten Interessen können sich auf ihm nicht geltend machen. Das Reichsfinanzwesen hat nicht zuletzt darunter gelitten. Die staats- und verfassungsrechtliche Struktur des Reiches hat seine Finanzwirtschaft oft in unglücklicher Weise beeinflußt. In den Zweikammerparlamenten sind für jedes Haus bei der Behandlung seiner Vorlagen neben allgemeinen und parteipolitischen, vor allem gesamtstaatliche Gesichtspunkte maßgebend. Im Reiche ist das anders. Der Bundesrat soll die Einzelstaaten als solche vertreten. Und wenn auch bei großen Fragen die Instruktion der Bundesratsvertreter gewiß nach Reichs- und nicht nach Landesinteressen erfolgt, in der Regel werden letztere maßgebend sein. Denn sie zur Geltung zu bringen, das ist der Zweck dieser Institution. Jede Vorlage erfährt also nicht wie in den Landtagen eine Behandlung, die, wenn auch schließlich auf verschiedenen Wegen, dieselben Zwecke verfolgt, sondern gerade bei Finanzfragen vertritt der Bundesrat erst Landes- und dann Reichsinteressen. Umgekehrt ist es beim Reichstag. Und so ist es auch begreiflich, wenn er glaubt — und dieses auch oft genug nachdrücklich betont — daß er sich nicht, z. B. durch Bindung der Matrikularbeiträge, eines Mittels begeben will, welches ihm geeignet erscheint, das Interesse des Bundesrates an einer sparsamen Finanzwirtschaft wach zu erhalten. Abhilfe ist freilich nicht von tiefgehenden Eingriffen in die Reichsverfassung, sondern nur von der geschichtlichen Entwicklung zu erwarten, die, wenn auch langsam, der natürlichen Dynamik der Kräfte von selbst gerecht wird, wie uns das Laband, Triepel und jüngst noch Rosenthal in feinsinnigen Studien gezeigt haben[1]).

[1]) Laband, Die Wandlungen der deutschen Reichsverfassung 1895; Triepel, Unitarismus u. Föderalismus im Deutschen Reiche, 1907; Rosenthal, Die Reichsregierung, 1911.

Man kann die Frage dahingestellt sein lassen, ob die Zusammengehörigkeit und Abhängigkeit der öffentlichen Finanzwirtschaften in der Finanzpolitik des Reiches mehr Berücksichtigung gefunden haben würden, wenn es Bismarck gelungen wäre, sein Finanzprogramm durchzuführen. Und ebenso müßig ist die Frage, ob in diesem Falle die einzelstaatlichen direkten Steuern zuerst verfallen und dann an das Reich gezogen worden wären, oder ob wir heute statt einer großen Reichsfinanzreform einige zwanzig Landesfinanzreformen im Gange sehen würden. Viel wichtiger sind die dauernden Spuren, die die Finanzpolitik Bismarcks im Finanzwesen des Reiches und der Bundesstaaten hinterlassen hat. Mit dem Augenblick seines Eingreifens beginnt die starke Entwicklung der indirekten Besteuerung. Trotzdem hatte Bismarcks Steuerprogramm einen durchaus sozialen Charakter. Unter dem Einfluß der innerpolitischen Verhältnisse jedoch, die stärker waren als der Kanzler, kamen Zoll- und Steuervorlagen zur Verabschiedung, die allen finanzpolitischen Grundsätzen, wie sie gerade damals im Zusammenhang mit der wirtschaftlichen und sozialen Umgestaltung der deutschen Volkswirtschaft von Neumann, Wagner, Schmoller, Schäffle u. a. vertreten wurden, nur zu sehr widersprachen. Die Entlastung der Steuerzahler in den Einzelstaaten vermochte für die neuen Belastungen im Reiche keinen Ausgleich zu bieten. Auf den Ziffernvergleich kommt es hierbei wenig an. In den meisten Staaten ist auf Grund der Überweisungen mehr »verwendet« worden, als nach den Erträgen der Überweisungssteuern zulässig gewesen wäre. Entscheidend ist jedoch der Verwendungszweck. Denn wenn auf der einen Seite ein Getreidezoll eingeführt und dafür auf der anderen die Grundsteuer ermäßigt wird, so ist es klar, daß es nicht die gleichen Personen sind, die an der einen Stelle zahlen müssen und jene, die an anderer Stelle empfangen. Neue dauernde und steigende Ausgaben begründende Verwendungen waren es, die vielfach die neben diesen hergehenden Entlastungen mit dem Aufhören der großen Überweisungen durch verschärfte Belastung mit direkten Steuern wieder illusorisch machten.

Auch im Reiche selbst waren schließlich die Lasten der Steuerzahler größer als die finanziellen Erfolge für die Reichskasse. Das war in vollem Maße der Fall von dem Augenblick an, als die Wirtschaftspolitik zur Finanzpolitik und die Finanzpolitik zur Wirtschaftspolitik wurde. Den Anfang machte die 1879 eingeleitete Zollpolitik, und die nachmalige Steuergesetzgebung folgte deren Spuren. In den achtziger und neunziger Jahren ist keine Finanz-

vorlage nach rein sachlichen Gesichtspunkten im Reichstag verabschiedet worden. Die Regierung selbst ist nicht ohne Schuld daran gewesen. Denn jede Zoll-, Monopol- und Steuervorlage begleitete sie mit Versprechungen, daß aus den zu erwartenden Einnahmen und Überweisungen bald diesen, bald jenen Kreisen Vorteile zugewendet werden sollten. Der Reichstag jedoch zog es vor, Einkommenverteilungspolitik auf eigene Faust zu treiben. Keine Finanzvorlage fand in den genannten Jahren eine Mehrheit, die nicht gewissen Kreisen große Vorteile gebracht oder doch wenigstens Kampfmittel gegen ihnen unliebsame Erscheinungen der volks- und weltwirtschaftlichen Entwicklung Deutschlands gewährt hätte. Die Branntwein- und Zuckersteuer, die Börsen- und Stempelgesetzgebung sind beredte Beispiele. Es soll damit nicht bestritten werden, daß die Landwirtschaft und auch manche Gewerbezweige damals hilfsbedürftig waren, sondern nur das Maß und in manchen Fällen auch die Art der gewährten Hilfe soll Kritik erleiden. Das beste Beispiel ist wohl die Branntweinbesteuerung. Als der Überschuß der Spiritusproduktion nicht mehr ohne weiteres dem Weltmarkt zugeführt werden konnte, und der Trinkverbrauch in Deutschland trotz der wachsenden Bevölkerung stabil blieb, da erst gelang die Reform der Branntweinbesteuerung. Und Kontingentspannung und Ausfuhrvergütungen mußten gewährt werden und wurden gewährt, um die schwierige Lage des Brennereigewerbes zu erleichtern. Die Hilfeleistung aber, die sinngemäß nur zur Überwindung eines Notstandes, zur Erleichterung von Übergangsschwierigkeiten dienen konnte, wurde derart gewährt, daß sie zu einem dauernden Vermögensrecht des Empfängers wurde. Die Branntweinmonopolvorlage von 1909 wenigstens erkannte sie als solches an und schlug ihre Ablösung vor.

Die Gefahr und nur zu oft auch die volkswirtschaftliche Nutzlosigkeit vieler in Verquickung von Finanz- und Wirtschaftspolitik ergriffenen Maßregeln jener Zeit liegt darin, daß sie nicht nachdrücklich und unabänderlich den Charakter vorübergehender Hilfeleistungen aufgeprägt erhielten. Sie belasteten die Volkswirtschaft, ohne sie zu fördern; sie bedeuteten eine Begünstigung der Rentenbildung, nicht aber zugleich eine Erhöhung der nationalen Produktivkraft. Und so ist denn dank der Reichsfinanzpolitik nicht nur die Schuldenlast des Reiches erheblich gewachsen, sondern noch weit mehr die Rentenlast der deutschen Volkswirtschaft. Hier abzubauen, ist auch eine Aufgabe der Finanz-

und Wirtschaftspolitik zugleich, die politisch freilich nicht so dankbar ist, als wenn der »Fiskus als Wohltäter« erscheint[1]).

Es entspricht nur der ganzen Richtung der Steuerpolitik des Reichstages, daß es dabei zu gleicher Zeit trotz aller Bemühungen der Regierung zu einer wirklich ausgiebigen Entwicklung der Steuern vom freiwilligen Massenverbrauch: Bier, Branntwein, Tabak, Wein, nicht kam. Denn das muß betont werden, die gekennzeichnete wirtschaftspolitische Finanzpolitik ist weit mehr auf Rechnung der Volksvertretung als der verbündeten Regierungen zu setzen. Diese haben sich immer noch um eine billige Interessenabwägung bemüht, der Reichstag aber hat die meisten von ihm verabschiedeten Vorlagen entweder im Sinne der Ansprüche einflußreicher Interessentengruppen »verbessert« oder abgelehnt. Mehr als einmal haben wir es nur dem beharrlichen Veto der Reichsregierung zu danken, daß es nicht zu einem höheren Ausmaß gewisser wirtschaftspolitischer Zölle und Prämien, sowie verkehrsfeindlicher Steuern kam.

Es mag im Hinblick auf diese Entwicklung bedauert werden, daß es Bismarck nicht gelang, die Eisenbahnen in Reichsbesitz zu überführen oder das Tabakmonopol zu verwirklichen. Vom Standpunkt einer Stärkung der finanziellen Selbständigkeit des Reiches gewiß, aber es war kein auf finanzielle oder wirtschaftliche Gründe sich stützender Widerstand, der diese Pläne nicht zur Ausführung gelangen ließ, sondern es waren politische und konstitutionelle Erwägungen, die hier den Ausschlag gaben. Wie Meltau behaftete seit der Gründung des Norddeutschen Bundes das Mißtrauen gegen die Regierung die parlamentarische Tätigkeit. Das äußerte sich vor allem bei Budget- und Finanzfragen. Schon das Leitmotiv der Verhandlungen des verfassungsberatenden Reichstages war: Erlangung konstitutioneller Rechte und Schaffung konstitutioneller Garantien. Und konstitutionelle Bedenken waren es auch, die, nachdem die Verfassung nur ein im liberalen Sinne mangelhaftes Budgetrecht und keine verantwortlichen Minister gewährt hatte, wenigstens in den siebziger Jahren bei allen Etatberatungen, Rechnungsprüfungen und Steuererörterungen im Vordergrund standen. Es wurde gezeigt, wie Bismarck gegenüber allen Forderungen auf diesem Gebiete sich ablehnend verhielt. Infolgedessen kam weder ein Rechnungshof- noch ein Rechnungsrechtgesetz zur Verabschiedung. Ebenso aber lehnte der Reichstag die Regierungsforderung nach zweijährigen Budget-

[1]) Vergl. die gleichnamige Schrift von Lotz, Volkswirtschaftliche Zeitfragen Nr. 219.

perioden ab. Regierung wie Reichstag hielten gleich ängstlich an ihrem Besitz fest und damit an der unvollkommenen Abgrenzung der konstitutionellen Befugnisse, wie sie sich aus den dürftigen Verfassungsbestimmungen und den als Notbehelf in Anspruch genommenen preußischen Einrichtungen ergaben.

Konstitutionelle Besorgnisse waren es auch, auf die der Widerstand der Reichstagsmehrheit gegen Monopole in erster Linie zurückzuführen ist. Monopole erfordern ein Heer von Angestellten und Beamten. Sie tragen den Einfluß der Verwaltung in breite Schichten und machen weite Kreise abhängig. Die Einnahmen entziehen sich, da sie auf Preisfestsetzungen beruhen, für welche die Verwaltung freie Hand haben muß, ebenso der Bewilligung wie einer genauen parlamentarischen Kontrolle. In alledem erblickte der Reichstag eine unwillkommene Machtvermehrung der Regierung, eine Verstärkung des amtlichen Wahlapparates, eine Schwächung der Volksvertretung. Bedenken solcher Art waren es auch, die bei der letzten Monopolvorlage im Jahre 1909 sich wieder geltend machten. Sie in Verbindung mit der Abneigung gegen Bevormundung und Reglementierung überhaupt und mit Mißtrauen in die kaufmännischen Fähigkeiten der Bureaukratie werden der Einführung von Monopolen im Deutschen Reiche auf absehbare Zeit immer wieder unüberwindliche Hindernisse entgegenstellen. Nur in Zeiten der größten Not dürfte die Einführung großer Finanzmonopole im Deutschen Reiche möglich sein.

Wie schon angedeutet, hat die Verbindung von mancherlei Nebenzwecken mit der Reichsfinanzpolitik auch bei den verbündeten Regierungen eine Stütze gefunden. Man darf wohl sagen, daß bei allen Steuervorlagen, von dem Reichsstempelgesetzentwurf von 1878 angefangen bis zu den Miquel-Posadowskyschen Reformvorlagen nicht das Ziel ausreichender Deckung des Reichsbedarfs im Vordergrunde stand, sondern mehr die Versorgung der Einzelstaaten. Durch die Franckensteinsche Klausel waren die Überweisungen zu einer Fundamentalinstitution des Reichsfinanzwesens gemacht worden. Die schlimmen Folgen, die sich für die Finanzen der Einzelstaaten und des Reiches daraus ergaben, sind eingehend geschildert worden. Dennoch hat es Jahrzehnte gebraucht, bis sie, wenn nicht beseitigt, so doch so gut wie unschädlich gemacht worden sind. Zwar hat ihnen die Wissenschaft nie das Wort geredet, aber um so länger brauchte die Praxis, um sich auch nur ihrer schlimmsten Auswüchse zu entledigen. Verständlich ist das nur, wenn man sich erinnert, daß gewisse Parteien

die Verknüpfung von Matrikularbeiträgen und Überweisungen als eine wesentliche Erweiterung der konstitutionellen Rechte des Reichstages und als eine Garantie des Föderalismus ansahen. Die hierbei oft versuchten Rechtfertigungen klingen stark an die von Bimetallisten beliebten Beispiele und Vergleiche an. Sieht man näher zu, so kann man sich des Eindrucks nicht erwehren, daß dem Reichstag für die Weigerung, hier eine Änderung eintreten zu lassen, nicht nur das Bewilligungsrecht, sondern ebensooft die Absicht maßgebend war, der sonst notwendig werdenden Steuerbewilligung aus dem Wege zu gehen. Ein Zwangsmittel zur Bewilligung neuer Steuern ist der Versuch zur Bindung der Matrikularbeiträge noch jüngst im Reichstag genannt worden[1]. Die Regierung trifft der Vorwurf, daß sie nicht den Mut hatte, den Reichstag vor die Alternative zu stellen, gegen Gewährung eines ausreichenden Einnahmebewilligungsrechtes und unter Beseitigung der unbegrenzten Matrikularbeiträge die volle Verantwortung für alle Ausgabebewilligungen zu übernehmen.

Der unbegrenzten Matrikularbeitragspflicht der Bundesstaaten wird aber, so auch jüngst wieder[2], vom Reichstag noch ein anderer Vorzug nachgerühmt. Sie soll das Interesse der Einzelstaaten, ihrer Finanzminister, Regierungen und Landtage an einer sparsamen Finanzgebarung des Reiches rege erhalten. Zweifellos kann jedoch dieses Sparinteresse auch in anderer Weise geweckt und lebendig erhalten werden[3]. Zudem ist nicht der Bundesrat die berufene Stelle, auf Sparsamkeit zu dringen, sondern das ist die Reichsfinanzverwaltung. Denn daß erstere es nicht immer ist, wie der Reichstag anzunehmen scheint, die den Etat mit Rücksicht auf die Matrikularbeiträge einzuschränken sucht, hat Posadowsky einmal angedeutet, als er noch die Leitung des Reichsschatzamtes hatte. »Der Schatzsekretär«, sagte er, »steht als David bei der Aufstellung des Etats dem Goliath der Einzelstaaten gegenüber«[4]. Es handelt sich hierbei um Fragen der formellen Ordnung des Reichsfinanzwesens, ohne deren Lösung alle Reformen der materiellen Ordnung des Reichsfinanzwesens Sisyphusarbeit bleiben. Nur einiges Wenige kann hier angedeutet werden.

---

[1] Sten. Bericht, 12. Leg.-Per., I. Sess., S. 5635 B. 1907/09.

[2] Gröber, a. a. O., S. 112.

[3] Vergl. z. B. den Vorschlag Paasches, Reichstagssitzung von 19. Februar 1912, 13. Leg.-Per., I. Sess., S. 126.

[4] Reichstagssitzung vom 25. Februar 1895, S. 1084.

In erster Linie bedarf die Stellung des Reichsschatzsekretärs einer Verstärkung. In England ist der Schatzsekretär Premierminister, bei uns ist er nur ausnahmsweise Mitglied des preußischen Staatsministeriums. Er besitzt weder den Einfluß auf die Wirtschaftsführung der einzelnen Verwaltungszweige, die der preußische Finanzminister hat, noch hat er ein unbedingtes Vetorecht gegenüber Neuforderungen der einzelnen Ressorts, wie der Finanzminister in Sachsen und anderen Staaten. Es fehlt uns eben immer noch der »wirklich verantwortliche Reichsfinanzminister«, den Bennigsen, damit nur einer liberalen Tradition Ausdruck gebend, des öfteren verlangte[1]).

> »Bei der Bedeutung der Reichsverwaltung und bei der Schwierigkeit des Verhältnisses zu den Einzelstaaten«, so meinte der nationalliberale Führer 1889, »müßte der Reichsfinanzminister nach seiner ganzen Stellung, nach der Ausstattung mit Rechten und Verantwortlichkeit, so hoch stehen, wie kaum irgend ein anderer Finanzminister in Deutschland, der preußische Finanzminister nicht ausgeschlossen«[2]).

Seither aber sind die Aufgaben noch größer, ist die Stellung noch schwieriger geworden. Den Klagen über unzulängliche Kompetenzen begegnen wir daher auch bei allen Schatzsekretären, die es ernst mit ihrer Aufgabe genommen haben. Erst jüngst hat Wermuth ausgeführt:

> »Das Ressortbewußtsein oder, besser gesagt, der brennende edle Eifer, die eigenen Aufgaben auf das höchste Niveau zu heben, führt die einzelne Verwaltung zu einer gewissen Unerbittlichkeit gegen das Verlangen, sie möge ihre Etatforderungen zugunsten anderer Verwaltungen einschränken. In solchem Falle darf die Finanzbehörde, ohne anmaßend zu sein, die Vermittlung zwischen den Ressorts übernehmen. Sie kann beanspruchen, daß diese sich untereinander verständigen, und sie muß sich schließlich, wenn das nicht gelingt, ein selbständiges Urteil über die Rangordnung der Ansprüche bilden«[3]).

Noch wichtiger freilich erscheint die Schaffung eines Komptabilitätsgesetzes, sowie einer selbständigen Rechnungskontrolle im Reiche. Ersteres müßte die Grenze gegenüber den in der

[1]) z. B. Reichstagsrede vom 30. Oktober 1889, S. 54.

[2]) Ebenda.

[3]) Die Gesundung der Reichsfinanzen a. a. O., S. 133.

Reichsfinanzwirtschaft nur zu zahlreichen Etatüberschreitungen ziehen, während letzterer die strengste Prüfung der angeblich unvermeidlichen Etatüberschreitungen und außeretatmäßigen Ausgaben zu obliegen hätte. Die bisherigen Erfahrungen und das Vorbild der großen Bundesstaaten, zum Beispiel der bayrischen Finanzverwaltung, dürften auch hier manchen Anhaltspunkt für eine Neuordnung im Reiche liefern.

Daneben ist wiederholt, so auch neuerdings vorgeschlagen worden, die Wirtschaftsführung und Finanzgebarung dem Einfluß oder doch wenigstens einer unmittelbaren Kontrolle des Reichstags zu unterwerfen. Es dürfte schwierig sein, hierfür einen geeigneten, die objektive Mitwirkung der Volksvertretung sichernden Weg zu finden. Auch scheinen die dahin gehenden Bestrebungen so lange wenig Erfolg zu versprechen, als nicht im Rahmen der parlamentarischen Behandlung des Etats und der Rechnungen der Reichstag von seinem Befugnisse ausgiebigeren und zweckmäßigeren Gebrauch macht als bisher. Wenn Posadowsky nach »vierzehnjähriger Erfahrung« sagt:

> »Man unterhält sich viel zu lange über Kleinigkeiten in der Budgetkommission und prüft viel zu wenig die Rechnungen, die doch das Ergebnis der wirklichen Einnahmen und Ausgaben darstellen«[1]),

so dürfte hier noch manches zu reformieren sein. Einen ähnlichen Punkt, wie Posadowsky in der angeführten Äußerung, berührte der Staatssekretär des Reichskolonialamtes, als er dem Reichstag einmal vorhielt:

> »Sie werden keinen kaufmännischen Geist in eine Verwaltung bekommen, wenn Sie die Chefs in alle möglichen spanischen Etatstiefel einschnüren«[2]).

Da gilt es mithin das Wort Thiers: »Un grand contrôle après, mais un peu de confiance avant«, etwas mehr zu beherzigen.

Barenthin hat jüngst gezeigt, daß die Forderung nach einer mehr kaufmännischen Verwaltung in vielen Fällen nur ein Schlagwort ist[3]). Jedenfalls sind der Verwaltung und, wie wir uns nicht verhehlen dürfen, oft, z. B. beim Submissionswesen, auf Drängen des Reichstags durch Vorschriften und Bestimmungen aller Art so viele Stacheldrahtzäune errichtet, daß ein kaufmännischer Geschäftsgang gar nicht möglich ist. Zu größerer Verant-

---

[1]) Reichstagsrede vom 16. Februar 1912, S. 81.

[2]) Reichstagsrede vom 25. Januar 1910, S. 776.

[3]) Barenthin, Kaufmann und Bureaukrat im Staats- und Erwerbsleben, 1912.

wortlichkeit können die Verwaltungen nur erzogen werden, wenn man ihnen mehr Bewegungsfreiheit einräumt. Das ist deshalb schon erwünscht, weil die bei der Gestaltung des konstitutionellen Budgetwesens unvermeidliche Notwendigkeit, ein- bis anderthalb Jahre zum voraus den Bedarf zu beantragen, sonst zur Verschwendung führen muß. Nur durch Gewährung einer gewissen Bewegungsfreiheit kann der Neigung der Verwaltung, die budgetmäßig bewilligte Summe unter allen Umständen aufzubrauchen, mit Erfolg entgegengetreten werden, nicht aber, wenn Ersparnisse der Volksvertretung — in dem Verdacht, es sei zu viel gefordert worden — Veranlassung zu Abstrichen geben. Einschränkung in den etatmäßig zugewiesenen Mitteln ist gewiß, wie Sydow ausgeführt hat, »auch von Bedeutung, um dem Geist der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit innerhalb der verschiedenen Ressorts zum Siege zu verhelfen«[1]; aber gerade die Einschränkung erfordert Bewegungsfreiheit, die am besten durch nicht zu sehr spezialisierte Bewilligungen und Virementsgestattung innerhalb gewisser Grenzen gewährleistet wird.

Bei diesen Hinweisen mag es sein Bewenden haben. Einzelheiten müssen einer Sonderdarstellung vorbehalten bleiben. In manchen Fällen werden dem Außenstehenden überhaupt die Unterlagen zu einem sachlichen Urteil stets fehlen. Das gilt besonders auch von der mit der Frage sparsamerer Haushaltführung in engstem Zusammenhang stehenden Verwaltungsreform. Der Finanzpolitiker kann nur wünschen, daß die Ziele, die der Reichskanzler in seinem Erlaß vom 25. August 1908 aufgestellt hat, auch verwirklicht werden mögen.

> »In Abstrichen an einzelnen Etatsummen«, heißt es da durchaus zutreffend, »kann sich aber eine Reform unserer Finanzgebarung nach der Ausgabeseite hin nicht erschöpfen, wenn sie durchgreifen und das Gleichgewicht zwischen Einnahmen und Ausgaben für die Dauer sichern soll. Diese Frage muß tiefer erfaßt und kann nicht anders gelöst werden als durch Modernisierung unserer ganzen Staatsverwaltung. Besonders wichtig scheint mir, daß wir durch Dezentralisation und Vereinfachung unseres Behördenapparates den Aufwand an unfruchtbarer Arbeit vermindern, daß wir die Kräfte unserer höheren und mittleren Beamten nicht in Verrichtungen erschöpfen, die von Personen mit geringerer Vorbildung erledigt werden

[1]) Aufgaben und Wege der Reichsfinanzreform, S. 13.

können und dadurch die Möglichkeit einer Verminderung ihrer Zahl schaffen. Wir müssen ferner ein Mittel finden, die einzelnen Ressorts und Behörden des Staates mehr als bisher zu einer sparsamen und nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten geleiteten Verwaltung (so namentlich bei Ausführung öffentlicher Arbeiten, Vergebung von Lieferungen usw.) innerhalb ihres Machtbereichs zu verpflichten. Ich lege den größten Wert darauf, daß die Lösung dieser großen Aufgaben möglichst bald in Angriff genommen wird. Sie wird durch sorgfältige Erhebungen in den einzelnen Ressorts vorzubereiten sein.«

Als einen Anfang auf dem Wege der Reichsverwaltungsreform kann man wohl das Reichskontrollgesetz bezeichnen. Seither aber ist es auf diesem Gebiete still geworden. Von den in Aussicht gestellten Erhebungen und deren Ergebnissen ist bislang nichts verlautet. Es mag deshalb darauf hingewiesen werden, daß inzwischen die württembergische Regierung auf einen Antrag ihrer Stände in den Jahren 1911/12 mit dem Landtage die gesetzliche Grundlage für die Durchführung einer Verwaltungsreform vereinbart hat[1]). Die erzielte Ersparnis beziffert sich nach dem Vorschlag der Regierung auf 2,5 Millionen Mk. jährlich oder einer Mark auf den Kopf der Bevölkerung; nach den Vereinbarungen mit dem Landtag ist sie etwas niedriger. Vereinfachungen der Reichsverwaltung mit einem der Größe ihrer Finanzwirtschaft verhältnismäßig entsprechenden ähnlichen finanziellen Erfolg würde einen größeren Betrag frei machen als die Einnahmen aus der Salzsteuer. Er würde nach dem dermaligen Stande der Reichsschuld die Mittel zu einer regelmäßigen anderthalbprozentigen Tilgung liefern.

Die Gesundung der Reichsfinanzen ist noch nicht vollendet. Es droht sogar ein Rückfall. Ein solcher ist bekanntlich meistens schlimmer als die ursprüngliche Krankheit selbst. Auch scheint es nicht zweifelhaft, daß eine ähnlich robuste Kur, wie sie die Finanzreform von 1909 war, der deutschen Volkswirtschaft so bald

[1]) Beschluß der zweiten Kammer vom 31. März 1909 und der ersten Kammer vom 31. Juli desselben Jahres. Man vergl. auch die Verhandlungen auf dem 38. Landtage 1911/12, Protokollband 92, S. 1705 ff.; vor allem aber sei auf die vortreffliche »Denkschrift über Vereinfachungen in der Staatsverwaltung« hingewiesen. Beilage Nr. 28, Beilagenband 109. Jüngst (1912) ist auch eine Denkschrift über die Vereinfachung der Staatsverwaltung in Baden erschienen (fünf Hefte), ebenso ist man im Großherzogtum Hessen mit einer Verwaltungsreform beschäftigt. Vergl. den Artikel: Die Vereinfachung der hessischen Staatsverwaltung. Frankfurter Zeitung vom 21. Dezember 1912, Nr. 353.

nicht wieder zugemutet werden darf. Es sollte deshalb mit Besonnenheit auf dem Wege weitergegangen werden, den die Reichsfinanzverwaltung mit dem ersten Etatentwurf für 1912 beschritten hatte, von dem sie aber durch Reichstag wie Bundesrat abgedrängt worden ist. Bei der Vorlage des Etats für 1911 schloß der damalige Schatzsekretär Wermuth seine Erläuterungen mit der Mahnung:

> »Unser ganzes Bestreben geht nun seit Jahren dahin, den Felsblock unserer Finanzen bergaufwärts zu rollen; ich bin der festen Überzeugung, daß die Zeit nicht ferne ist, wo er auf der Höhe seinen sicheren Ruhepunkt findet. Wirken wir zusammen, daß er nicht noch nahe dem Gipfel unseren Händen entrollt.«

Dringender noch als damals, muß diese Mahnung heute an die verbündeten Regierungen und die Parteien des Reichstags gerichtet werden. Was dem Reichsfinanzwesen nottut, ist eine Zeit ruhiger Entwicklung, in der die großen Einnahmeerschließungen der letzten Jahre ihre Ergänzung in einer verständigen Ausgabepolitik erfahren. Die Mittelbeschaffung ist die kleinere Kunst, die größere ist die richtige Mittelverwendung, und eine Reichsfinanzreform ohne Reichsverwaltungsreform ist Danaidenarbeit. Eine materielle ohne formelle Ordnung des Reichsfinanzwesens ist keine Reichsfinanzreform.

Anhang.



Deutsches Reich.

1. Nachweisung über das Anwachsen der Reichsschuld.

Ende des Rechnungsjahres	Stand der Reichsschuld in Tausend Mk.	Verzinsung der Reichsschuld: Rechnungsjahr	Verzinsung der Reichsschuld: Anleihezinsen einschließlich der Zinsen für Schatzanweisungen in Tausend Mk.
1	2	3	4
31. März			
1877	16 300	1877/78	2 353
1878	72 204	1878/79	2 869
1879	138 861	1879/80	5 659
1880	218 058	1880/81	8 894
1881	267 786	1881/82	11 117
1882	319 239	1882/83	12 940
1883	348 951	1883/84	14 173
1884	373 125	1884/85	15 781
1885	410 000	1885/86	17 359
1886	440 000	1886/87	18 581
1887	486 201	1887/88	21 060
1888	721 000	1888/89	28 750
1889	883 756	1889/90	34 529
1890	1 117 982	1890/91	48 033
1891	1 317 798	1891/92	55 604
1892	1 685 567	1892/93	58 403
1893	1 740 842	1893/94	64 921
1894	1 915 714	1894/95	68 704
1895	2 081 220	1895/96	71 436
1896	2 125 255	1896/97	72 071
1897	2 141 242	1897/98	72 110
1898	2 182 247	1898	71 988
1899	2 297 951	1899	75 327
1900	2 298 500	1900	78 688
1901	2 395 650	1901	88 718
1902	2 813 500	1902	95 599
1903	2 813 500	1903	100 213
1904	3 103 500	1904	111 527
1905	3 203 500	1905	119 155
1906	3 543 500	1906	131 977
1907	4 003 500	1907	146 503
1908	4 253 500	1908	159 191
1909	4 893 500	1909	171 933
1910	4 844 201	1910	168 301
1911	4 814 012	1911	170 709

2. Finanzielles Verhältnis zwischen Gliedstaaten und Reich.

Rechnungsjahr	Gezahlte Matrikularbeiträge nach Abzug der Ausgleichungsbeträge	Überweisungen an die Bundesstaaten	Die Bundesstaaten haben an ungedeckten Matrikularbeiträgen gezahlt	Die Bundesstaaten haben über die gedeckten Matrikularbeiträge hinaus erhalten
1	2	3	4	5
	in Tausend Mk.			
1872[1])	82 267	—	82 267	—
1873	59 088	—	59 088	—
1874	51 400	—	51 400	—
1875	51 712	—	51 712	—
1876/77	55 759	—	55 759	—
1877/78	64 171	—	64 171	—
1878/79	70 209	—	70 209	—
1879/80	72 077	—	64 055	—
1880/81	64 147	38 243	25 904	—
1881/82	85 204	68 024	17 180	—
1882/83	84 827	83 456	1 371	—
1883/84	73 955	85 503	—	11 548
1884/85	64 040	105 027	—	40 987
1885/86	102 778	115 792	—	13 014
1886/87	119 178	137 057	—	17 879
1887/88	170 937	176 324	—	5 387
1888/89	207 780	277 801	—	70 021
1889/90	215 267	355 034	—	139 767
1890/91	301 102	378 915	—	77 812
1891/92	316 499	383 377	—	66 878
1892/93	316 302	358 925	—	42 623
1893/94	369 037	338 759	30 278	—
1894/95	385 433	382 860	2 574	—
1895/96	382 737	400 126	—	17 389
1896/97	399 375	414 568	—	15 193
1897/98	419 899	433 115	—	13 216
1898	454 859	467 586	—	12 727
1899	489 954	476 875	13 079	—
1900	527 662	508 473	19 190	—
1901	570 933	555 707	15 226	—
1902	580 640	556 235	24 405	—
1903	565 856	542 092	23 764	—
1904	219 650	195 927	23 723	—
1905	213 250	189 059	24 191	—
1906	230 166	205 924	24 242	—

[1]) Die Matrikularbeiträge vor 1872 s. Tabelle oben S. 40.

Rechnungs-jahr	Gezahlte Matrikular-beiträge nach Abzug der Aus-gleichungs-beträge	Über-weisungen an die Bundes-staaten	Die Bundesstaaten haben an ungedeckten Matrikular-beiträgen gezahlt	Die Bundesstaaten haben über die gedeckten Matrikular-beiträge hin-aus erhalten
1	2	3	4	5
	in Tausend Mk.			
1907	226 618	195 043	31 575	—
1908	219 993	195 442	24 551	—
1909	169 009	120 509	48 500	—
1910	228 512	180 018	48 494	—
1911	212 005	163 493	48 512	—
1912[1])	234 758	182 817	51 941	—

Ferner wurden an Matrikularbeiträgen gestundet:

	in Tausend Mark
durch den Reichshaushaltsetat für 1904	16 787
„ Nachtragsetat vom 6. April 1905	256
„ den Reichshaushaltsetat für 1905	53 318
„ 1. Nachtrag vom 15. April 1905 und 2. u. 3. Nachtrag v. 27. März 1906	1 946
Der Gesamtbetrag von	72,307 Mill. Mk.

fand in den Überschüssen des Jahres 1905 Deckung, abgesehen von einem kleinen, aus den Mehreinnahmen der Überweisungssteuern von 1904 bereits gedeckten Betrag von 0,709 Millionen Mk.

Desgleichen wurden gestundet:

	in Mill. Mk.
im Rechnungsjahre 1906	28,4
„ „ 1907	37,9
„ „ 1908	79,6
Der Gesamtbetrag von	145,9 Mill. Mk.

wurde nach § 2, Abs. 1 des Finanzgesetzes vom 15. Juli 1909 auf Anleihe übernommen.

Der den Sollbetrag der Überweisungen um mehr als 80 Pfg. auf den Kopf der Bevölkerung übersteigende

Betrag der Matrikularbeiträge für 1909 mit 126,5 Mill. Mk.

wurde ebenfalls im Wege des Kredits gedeckt mit der Maßgabe, daß die Abbürdung innerhalb der Rechnungsjahre 1911/13 aus den bereitesten Mitteln stattfinden solle. Sie erfolgte tatsächlich bis auf einen kleinen Rest, der im Jahre 1911 getilgt wurde, bereits im Jahre 1910.

[1]) Nach dem Reichshaushaltsetat.

Preußen.

1. Rechnungsergebnisse des preußischen Staatshaushaltes der Jahre 1872 bis 1910.

Rechnungsjahr	Ergebnis der etatmäßigen Verwaltung				Gesamtergebnis[1])
	Einnahmen (ohne Abzug der Kronrente von 7719)	Ausgaben			Überschuß bzw. Fehlbetrag
		a) Insgesamt (zuzüglich der Kronrente von 7719)	b) Ordinarium (zuzüglich der Kronrente von 7719)	c) Extraordinarium	
	Tausend Mk.	Tausend Mk.	Tausend Mk.	Tausend Mk.	Tausend Mk.
Kalenderjahr					
1872	673 253	583 060	550 764	32 296	+ 64 541
1873	741 278	664 483	603 812	60 671	+ 73 886
1874	756 607	695 938	631 091	64 847	+ 22 194
1875	711 810	673 651	613 143	60 508	— 3 025
1876	654 366	672 250	622 344	49 906	+ 17 658
Januar/März 1877	142 745	148 397	143 143	5 254	+ 38 103
1. April					
1877/78	657 842	677 866	636 045	41 821	+ 197
1878/79	702 593	694 716	641 100	53 616	— 30 310
1879/80	740 493	742 550	691 761	50 789	— 73 244
1880/81	805 548	790 951	739 184	51 767	— 8 838
1881/82	945 164	947 753	901 176	46 577	— 25 781
1882/83	1 007 667	995 619	961 515	34 104	+ 305
1883/84	1 154 404	1 150 683	1 108 496	42 187	— 6 009
1884/85	1 170 912	1 166 380	1 120 609	45 771	— 374
1885/86	1 252 016	1 250 988	1 212 192	38 796	— 13 467
1886/87	1 311 763	1 307 672	1 268 009	39 663	+ 19 893
1887/88	1 424 729	1 387 327	1 346 193	41 134	+ 47 103
1888/89	1 521 075	1 495 506	1 451 626	43 880	+ 70 950
1889/90	1 708 198	1 681 433	1 609 026	72 407	+ 102 103
1890/91	1 747 342	1 733 133	1 690 233	42 900	+ 12 883
1891/92	1 782 892	1 801 636	1 756 511	45 125	— 42 833
1892/93	1 823 346	1 853 901	1 809 809	44 092	— 25 290
1893/94	1 896 434	1 880 912	1 839 372	41 540	— 31 357
1894/95	1 919 817	1 919 755	1 871 956	47 799	— 8 378
1895/96	1 979 420	1 999 125	1 940 230	58 895	+ 60 193
1896/97	2 075 203	2 065 472	1 992 564	72 908	+ 95 435
1897/98	2 211 172	2 224 515	2 138 882	85 633	+ 99 266
1898/99	2 348 382	2 338 557	2 232 630	105 927	+ 84 366
1899	2 483 749	2 439 628	2 329 640	109 988	+ 87 660

[1]) Unter Berücksichtigung der außeretatmäßigen Einnahmen und Ausgaben, der Ausgabereste und der flüssig gemachten Anleihen.

Rechnungsjahr	Ergebnis der etatmäßigen Verwaltung				Gesamtergebnis
	Einnahmen (ohne Abzug der Kronrente von 7719)	Ausgaben			
		a) Insgesamt (zuzüglich der Kronrente von 7719)	b) Ordinarium (zuzüglich der Kronrente von 7719)	c) Extra-ordinarium	Überschuß bzw. Fehlbetrag
	Tausend Mk.	Tausend Mk.	Tausend Mk.	Tausend Mk.	Tausend Mk.
Kalenderjahr					
1900	2 607 651	2 588 976	2 432 736	156 240	+ 71 403
1901	2 629 342	2 607 557	2 435 807	171 750	— 37 504
1902	2 684 291	2 706 727	2 519 062	187 665	+ 15 609
1903	2 876 177	2 854 868	2 671 818	183 050	+ 63 568
1904	2 769 787	2 769 677	2 538 712	230 965	+ 30 623
1905	2 957 441	2 913 103	2 675 574	237 529	+ 46 165
1906	3 200 546	3 125 245	2 851 617	273 628	+ 14 481
1907	3 391 127	3 463 936	3 102 569	361 367	— 21 342[1])
1908	3 342 395	3 402 355	3 152 782	249 573	—202 064
1909	3 784 697	3 980 268	3 751 363	228 905	— 23 442
1910	4 025 270	4 037 638	3 834 634	203 004	— 33 006[2])

[1]) Daneben 50459 Tausend Mk. Fehlbetrag aus dem Ausgleichfonds gedeckt.
[2]) Bei gleichzeitiger Rücklage von 71116 Tausend Mk. in den Ausgleichfonds.

2. Matrikularbeiträge und Überweisungen Preußens.

Rechnungsjahr	Überweisung vom Reiche Tausend Mk.	Matrikularbeitrag Tausend Mk.	Überweisung gegen Matrikularbeitrag Tausend Mk.
1872	.	51 992	— 51 992
1873	.	33 306	— 33 306
1874	.	32 893	— 32 893
1875	.	32 051	— 32 051
1876	.	31 731	— 31 731
1877	.	7 933	— 7 933
1877/78	.	36 375	— 36 375
1878/79	.	41 654	— 41 654
1879/80	.	43 642	— 43 642
1880/81	23 041	38 808	— 15 767
1881/82	41 022	52 501	— 11 479
1882/83	50 610	52 250	— 1 640
1883/84	51 718	44 866	+ 6 852
1884/85	63 338	40 300	+ 23 038
1885/86	69 874	62 394	+ 7 480
1886/87	82 834	70 978	+ 11 856
1887/88	106 700	100 882	+ 5 818
1888/89	168 447	127 163	+ 41 284
1889/90	214 594	134 260	+ 80 334
1890/91	229 037	182 993	+ 46 044
1891/92	232 473	190 803	+ 41 670
1892/93	217 538	192 043	+ 25 495
1893/94	205 528	225 631	— 20 103
1894/95	232 044	234 159	— 2 115
1895/96	242 797	233 180	+ 9 617
1896/97	252 731	244 470	+ 8 261
1897/98	263 998	256 287	+ 7 711
1898/99	285 199	277 728	+ 7 471
1899	290 655	298 [illegible]	— 7 385
1900	309 900	320 855	— 10 955
1901	340 221	349 735	— 9 514
1902	340 178	355 497	— 15 319
1903	331 529	346 826	— 15 297
1904	119 825	135 204	— 15 379
1905	115 793	131 168	— 15 375
1906	126 641	142 290	— 15 649
1907	120 079	140 568	— 20 489
1908	120 376	136 537	— 16 161
1909	74 111	105 306	— 31 195
1910	110 708	141 832	— 31 124

3. Stand der preußischen Staatsschuld.

Jahr	Stand in Tausend Mk.	Jahr	Stand in Tausend Mk.
Ende		Ende	
1872	1 317 889	1893	6 243 773
1873	1 081 382	1894	6 371 504
1874	1 014 228	1895	6 353 866
1875	947 113	1896	6 476 692
1. April		1897	6 498 139
1877	1 085 953	1898	6 485 222
1878	1 097 322	1899	6 505 651
1880	1 395 389	1900	6 591 684
1881	1 995 313	1901	6 602 802
1882	2 228 870	1902	6 720 791
1883	2 640 073	1903	6 889 403
1884	3 345 097	1904	7 035 046
1885	3 941 665	1905	7 208 953
1886	4 072 863	1906	7 373 616
1887	4 182 603	1907	7 764 677
1888	4 425 105	1908	7 963 671
1889	4 457 182	1909	8 770 149
1890	5 204 724	1910	9 421 771
1891	5 834 783	1911	9 531 677
1892	6 061 748		

Bayern.

Für Bayern vgl. Heft 79 der Beiträge zur Statistik des Königreichs Bayern, »Die bayrischen Staatsfinanzen« und Statistisches Jahrbuch für das Königreich Bayern, Jahrg. 1—11.

Württemberg.

1. Die Rechnungsergebnisse der laufenden Verwaltung in Württemberg.

Rechnungsjahr	Ausgaben		Einnahmen		somit Überschuß		somit Abmangel	
	fl.	kr.	fl.	kr.	fl.	kr.	fl.	kr.
1872	23 368 780	46	24 667 933	08	1 299 152	22	—	—
1873	24 027 883	56	24 027 883	56	—	—	—	—
1874	23 817 571	40	25 319 948	08	1 502 376	28	—	—
	Mk.	Pf.	Mk.	Pf.	Mk.	Pf.	Mk.	Pf.
1875	44 309 223	82	47 115 068	73	2 805 844	91	—	—
1876	46 494 593	69	46 494 593	69	—	—	—	—
1877	48 654 183	10	48 654 183	10	—	—	—	—
1878 (¾ Jahre)	38 447 992	65	38 447 992	65	—	—	—	—
1879	52 119 660	63	52 119 660	63	—	—	—	—
1880	51 086 857	72	51 086 857	72	—	—	—	—
1881	52 430 099	15	52 890 805	37	460 706	22	—	—
1882	52 463 750	38	52 754 447	91	290 697	53	—	—
1883	53 317 981	06	54 750 734	54	1 432 753	48	—	—
1884	52 603 952	46	55 836 665	72	3 232 713	26	—	—
1885	54 545 604	18	56 250 195	03	1 704 590	85	—	—
1886	56 069 515	70	58 378 126	50	2 308 610	80	—	—
1887	58 157 671	75	60 773 811	73	2 616 139	98	—	—
1888	57 825 744	61	64 971 373	54	7 145 628	93	—	—
1889	60 074 070	29	67 256 396	79	7 182 326	50	—	—
1890	64 227 364	03	67 219 908	80	2 992 544	77	—	—
1891	65 810 625	59	65 810 625	59	—	—	—	—
1892	65 996 044	57	66 167 145	41	171 100	84	—	—
1893	68 570 317	49	68 570 317	49	—	—	—	—
1894	71 552 909	18	71 552 909	18	—	—	—	—
1895	71 610 775	21	75 686 190	46	4 075 415	25	—	—
1896	72 588 457	46	76 946 581	90	4 358 124	44	—	—
1897	75 108 507	70	81 127 814	34	6 019 306	64	—	—
1898	76 181 759	01	85 033 445	33	8 851 686	32	—	—
1899	81 884 048	—	83 774 628	61	1 890 580	61	—	—
1900	84 154 368	55	86 114 692	90	1 960 324	35	—	—
1901	88 124 959	31	87 815 832	95	—	—	309 126	36
1902	91 568 083	42	88 973 180	25	—	—	2 894 903	17
1903	91 761 895	04	91 761 895	04	—	—	—	—
1904	80 088 384	76	81 132 618	03	1 044 233	27	—	—
1905	83 321 888	20	87 031 945	76	3 710 057	56	—	—
1906	85 615 231	54	89 618 576	70	4 003 345	16	—	—
1907	89 972 457	22	91 468 395	43	1 695 938	21	—	—
1908	92 237 693	09	92 205 608	96	—	—	32 084	13
1909	92 880 026	68	97 750 418	17	4 870 391	49	—	—
1910	102 129 644	48	110 894 660	12	8 765 015	64	—	—

2. Die Ausgaben des Außerordentlichen Dienstes (Verwendung von Anlehensgeldern) in Württemberg.

Rechnungsjahr	Betrag fl.	kr.	Rechnungsjahr	Betrag Mk.	Pf.
1872	15 918 537	04	1891	10 141 912	26
1873	39 000 576	18	1892	7 589 314	03
1874	29 961 812	35	1893	9 195 817	38
			1894	7 635 767	38
	Mk.	Pf.	1895	8 318 380	04
1875	73 260 229	35	1896	9 940 855	96
1876	48 267 109	25	1897	6 933 460	43
1877	49 824 925	02	1898	7 689 539	57
(3/4 Jahr) 1878	20 812 943	53	1899	11 334 941	37
1879	18 541 786	29	1900	9 092 825	78
1880	6 145 603	56	1901	12 430 817	63
1881	2 785 775	36	1902	7 178 298	58
1882	1 478 139	49	1903	13 220 484	03
1883	2 387 609	27	1904	15 810 571	86
1884	1 934 078	71	1905	15 302 363	37
1885	2 717 558	41	1906	15 844 748	51
1886	4 700 293	71	1907	19 468 598	60
1887	5 307 467	96	1908	26 951 884	87
1888	2 145 798	83	1909	24 525 710	87
1889	89 721	81	1910	21 637 109	80
1890	18 061 707	02			

3. Der Stand der württembergischen Staatsschuld

(je einschließlich der gekündigten, aber noch nicht erhobenen Kapitalien).

Stand am	Betrag fl.	kr.	Stand am	Betrag Mk.	Pfg.
1. Juli 1873	174 469 295	—	1. April 1892	439 105 174	94
1874	171 454 420	—	1893	447 751 068	25
1875	171 633 420	—	1894	461 949 240	19
	Mk.	Pf.	1895	464 989 012	80
1876	319 421 943	44	1896	468 766 543	58
1877	338 593 580	82	1897	474 002 028	65
1878	379 609 154	34	1898	480 640 285	75
1. April 1879	376 756 195	88	1899	486 120 314	32
1880	406 857 877	84	1900	483 723 771	46
1881	411 528 339	94	1901	499 031 371	46
1882	418 751 761	44	1902	524 812 600	02
1883	422 164 621	85	1903	521 748 928	59
1884	422 236 822	93	1904	530 278 628	59
1885	421 902 486	84	1905	537 125 528	59
1886	422 694 849	07	1906	551 431 028	58
1887	423 979 951	83	1907	546 418 728	58
1888	421 981 541	48	1908	586 558 628	58
1889	426 854 615	69	1909	584 789 828	58
1890	423 807 308	80	1910	606 042 828	58
1891	429 440 469	33	1911	600 509 528	58

4. Matrikularbeiträge und Überweisungen für Württemberg.

Rechnungsjahr	Matrikularbeitrag	Hierunter sind begriffen Ausgleichungsbeträge für die			Überweisungen	Bevölkerung Württembergs
		Brausteuer	Branntweinsteuer	Post und Telegraphen		
	fl.	Mk.	Mk.	Mk.	Mk.	
1872	3 671 347,45	Nicht ausgeschieden			—	
1873	3 446 274,06	„			—	
1874	3 318 033,35	„			—	
	Mk.					1. Dez. 1875
1875	5 885 620,52	„			—	1 881 505
1876	6 209 066,49	„			—	
1877	6 860 685,97	„			—	
1878	5 113 746,50	„				
1879	6 736 578,—	937 882	2 221 424	699 959	353 252,—	1. Dez. 1880
1880	6 226 856,—	903 012	2 008 461	771 526	1 684 038,—	1 971 118
1881	7 281 433,—	888 767	1 958 200	830 741	2 964 193,—	
1882	7 670 015,—	889 605	1 995 326	972 837	3 656 929,62	
1883	7 351 843,—	898 500	1 984 413	1 090 381	3 737 036,47	
1884	6 881 825,—	918 005	1 996 316	1 208 776	4 576 667,05	1. Dez. 1885
1885	8 677 509,—	953 092	2 029 996	1 172 297	5 048 969,05	1 995 185
1886	9 968 405,—	999 941	2 066 961	1 256 407	5 834 578,12	
1887	11 488 440,—	1 007 853	2 065 126	1 282 236	7 519 895,10	
1888	10 856 774,—	1 060 344	—	1 144 160	11 883 418,99	
1889	10 708 719,—	1 110 772	—	1 197 149	15 117 866,23	1. Dez. 1890
1890	14 964 320,—	1 173 860	—	1 282 576	16 131 359,14	2 036 522
1891	15 841 295,—	1 249 048	—	860 688	15 804 056,27	
1892	15 169 407,—	1 261 925	—	688 745	14 787 730,75	
1893	16 502 002,—	1 305 101	—	564 039	13 972 259,67	
1894	18 217 186,—	1 313 663	—	968 024	15 774 929,25	1. Dez. 1895
1895	18 294 312,—	1 353 142	—	1 019 174	16 505 919,81	2 081 151
1896	18 451 516,—	1 422 444	—	1 268 246	16 511 799,53	
1897	19 781 066,—	1 507 001	—	1 642 539	17 247 843,74	
1898	21 047 687,—	1 528 597	—	1 794 245	18 632 999,47	
1899	23 103 378,—	1 568 307	—	1 841 859	18 989 514,71	
1900	23 459 353,—	1 597 350	—	557 658	20 246 591,28	1. Dez. 1900
1901	24 329 810,—	1 514 696	—	964 613	21 411 783,18	2 169 480

Rechnungsjahr	Matrikularbeitrag	Hierunter sind begriffen Ausgleichungsbeträge für die		Überweisungen	Bevölkerung Württembergs
		Brausteuer	Post und Telegraph		
	Mk.	Mk.	Mk.	Mk.	
1902	25 385 115	1 421 645	1 684 047	21 409 142,33	
1903	25 604 018	1 455 187	2 441 251	20 864 774,39	
1904	12 864 387	1 467 689	2 433 011	7 541 525,69	
					1. Dez. 1905
1905	12 136 498	1 534 435	2 748 900	7 287 777,71	2 302 179
1906	12 638 691	1 485 770	2 623 349	7 818 254,59	
1907	11 462 006	1 485 770	1 641 519	7 413 127,35	
1908	11 628 665	1 485 770	2 061 718	7 431 484,88	
1909	8 598 110	2 449 332	116 828	4 575 012,26	
					1. Dez. 1910
1910	17 013 920	5 395 222	3 228 195	6 834 199,17	2 437 574

Sachsen.

1. Rechnungsergebnisse des sächsischen Staatshaushaltes 1872 bis 1910.

Sächsische Finanzperiode	Ordentlicher Staatshaushalts-Etat (Ordinarium) Ertrag beim Etat der Überschüsse Mk.	Aufwand beim Etat der Zuschüsse Mk.	Rechnungsmäßiger Gewinn — Verlust — Mk.	Außerordentlicher Staatshaushalts-Etat (Extraordinarium) Ausgaben Mk.	Stand der fundierten Staatsschulden am Schlusse der Finanzperiode Mk.
1	2	3	4	5	6
1872/73	95 109 776	83 548 812	11 560 964	61 032 564	304 888 050
1874/75	108 867 092	98 946 111	9 920 981	90 669 263	319 824 600
1876/77	107 127 051	120 509 826	— 13 382 775	199 262 276	593 312 625
1878/79	118 887 898	125 248 400	— 6 360 502	46 264 989	675 570 475
1880/81	139 707 853	127 295 879	12 411 974	7 339 054	673 445 475
1882/83	149 581 241	132 709 674	16 871 567	7 638 481	664 599 825
1884/85	148 203 857	139 545 901	8 657 056	13 706 676	650 230 600
1886/87	157 328 103	151 224 895	6 103 208	21 781 259	659 205 550
1888/89	195 181 783	168 579 907	26 601 876	28 222 769	647 886 900
1890/91	207 955 646	194 036 949	13 918 697	30 761 411	625 780 750
1892/93	197 812 526	201 541 587	— 3 729 061	37 253 713	669 521 350
1894/95	214 662 453	203 298 411	11 364 042	89 686 870	719 578 550
1896/97	178 612 007	160 436 099	18 175 908	70 164 113	752 464 950
1898/99	175 211 173	163 836 777	11 374 396	77 720 417	829 822 450
1900/01	182 096 118	189 038 547	— 6 942 429	97 285 641	980 136 200
1902 03	214 401 591	191 027 714	23 373 877	63 947 140	961 829 300
1904/05	245 889 258	204 180 577	41 708 681	45 025 812	941 266 850
1906/07	262 709 114	216 513 605	46 195 509	41 379 725	917 765 150
1908/09	267 513 561	239 390 865	28 122 696	36 540 920	893 042 600
1910/11	Steht zurzeit noch nicht fest.				868 894 500

Bemerkungen zu Spalte 2—4: Statt der Einnahmen und Ausgaben sind die Überschüsse und Zuschüsse beziehentlich Gewinne oder Verluste eingestellt worden, da die Gesamteinnahmen und die Gesamtausgaben vor der Finanzperiode 1892/93 in den Rechenschaftsberichten nicht festgestellt worden sind. Für die Finanzperioden von 1892/93 an sind die Ist-Einnahmen und die Ist-Ausgaben S. 533 noch besonders angegeben.

2. Matrikularbeiträge und Überweisungen Sachsens.

Sächsisches Etatjahr	Matrikularbeiträge Mk.	Anteil Sachsens an den den Bundesstaaten zu überweisenden Beträgen Mk.	Sächsisches Etatjahr	Matrikularbeiträge Mk.	Anteil Sachsens an den den Bundesstaaten zu überweisenden Beträgen Mk.
1	2	3	1	2	3
1872	5 330 421	—	1893	26 407 546	23 646 138
1873	3 748 131	—	1894	27 349 552	26 633 761
1874	3 094 449	—	1895	27 263 182	28 861 746
1875	3 239 999	—	1896	28 665 507	31 335 050
1876	3 676 779	—	1897	29 926 499	30 542 650
1877	3 925 841	—	1898	32 510 597	33 720 435
1878	4 438 162	—	1899	34 874 425	33 804 056
1879	4 666 726	—	1900	37 474 684	35 145 248
1880	4 287 379	1 949 662	1901	41 540 197	39 392 690
1881	5 257 885	4 015 038	1902	43 162 766	41 748 779
1882	5 604 755	5 441 133	1903	42 546 209	41 540 515
1883	5 094 919	5 385 720	1904	22 927 794	20 353 767
1884	4 539 660	6 210 847	1905	16 105 944	14 664 437
1885	6 228 872	7 703 011	1906	16 417 813	14 557 446
1886	7 522 809	8 495 625	1907	17 036 401	15 152 270
1887	10 431 186	11 330 078	1908	16 621 959	14 436 840
1888	13 738 467	16 676 878	1909	13 660 150	11 341 958
1889	14 940 003	22 885 992	1910	16 033 584	9 931 250
1890	18 422 022	26 146 276	1911	16 235 396	steht noch
1891	21 968 427	25 474 351			nicht fest
1892	21 895 986	27 196 057			

Bemerkungen zu Spalte 2 und 3: Ein Aversum (für Zollausschluß) kommt für Sachsen nicht in Frage. Im übrigen sind in den Beträgen alle Ausgleichungen enthalten.

3. Der ordentliche Staatshaushalt von 1892 bis 1912.

Sächsische Finanz-periode	Ordentlicher Staatshaushalts-Etat (Ordinarium)		
	Ist-Einnahmen Mk.	Ist-Ausgaben Mk.	
1892/93	390 010 152	397 598 805	
1894/95	414 838 887	406 302 583	
1896/97	454 451 618	435 345 010	
1898/99	513 942 850	504 573 636	
1900/01	545 078 052	554 693 580	
1902/03	657 138 306	629 831 495	
1904/05	644 651 853	599 250 157	
1906/07	692 516 632	642 217 231	
1908/09	716 466 273	691 481 578	
1910/11	738 158 726	738 158 726	Nach den Voranschlägen
1912/13	894 413 624	894 413 624	

Baden.

1. Rechnungsergebnisse des großherzoglich badischen Staatshaushaltes.

Jahr	Allgemeine Staatsverwaltung			Eisenbahnverwaltung		
	Ordentlicher Etat		Außerordentlicher Etat	Ordentlicher Etat		Außerordentlicher Etat (Eisenbahnbau)
	Ausgabe	Einnahme		Ausgabe	Einnahme	
1	2	3	4	5	6	7
	in Millionen Mk.					
1872	29,8	32,8	2,0	41,3	53,7	22,6
1873	31,0	33,0	2,7	43,4	55,6	20,4
1874	30,4	33,5	3,4	49,9	60,2	11,1
1875	31,6	35,3	4,1	48,0	59,0	10,0
1876	34,0	36,8	3,8	49,0	61,2	5,9
1877	33,8	35,3	5,6	47,8	59,2	10,8
1878	34,8	34,0	2,7	44,9	55,6	14,8
1879	35,0	33,5	2,6	43,7	55,9	22,7
1880	37,4	37,1	1,6	17,5	31,0	5,7
1881	38,3	40,2	1,5	18,0	31,4	2,1
1882	38,1	40,9	1,4	18,7	32,7	1,8
1883	38,4	40,9	3,1	21,1	34,8	2,0
1884	38,4	41,5	2,6	22,8	36,2	4,5
1885	39,8	43,0	2,3	22,3	35,1	5,9
1886	41,5	44,7	1,9	23,3	37,5	5,5
1887	43,3	46,7	2,0	22,1	39,6	5,7
1888	45,7	50,4	2,3	24,3	42,2	7,2
1889	48,1	55,6	2,8	26,2	44,8	4,6
1890	49,7	58,5	3,2	28,6	46,7	5,6
1891	52,7	58,4	3,6	33,2	46,7	5,2
1892	58,0	58,9	3,9	33,3	47,8	4,5
1893	60,9	60,0	3,7	31,6	50,1	6,3
1894	62,2	62,5	3,5	33,6	51,7	13,7
1895	63,4	65,8	3,3	34,8	55,1	12,3
1896	63,9	70,1	5,5	36,9	58,8	10,0
1897	66,1	71,6	5,9	39,1	63,1	6,5
1898	68,5	77,1	5,8	44,2	67,7	10,4
1899	71,1	79,5	6,2	46,4	71,4	22,9
1900	76,5	82,5	7,7	60,9	78,9	30,5
1901	80,7	85,3	6,7	60,3	75,0	25,5
1902	85,6	88,3	8,0	61,7	76,3	22,2
1903	86,5	88,1	6,7	57,1	80,4	23,3
1904	79,2	88,4	6,7	57,4	84,9	23,0
1905	78,3	84,4	6,5	62,1	88,4	23,4
1906	82,1	88,0	5,9	67,0	96,6	21,4
1907	84,0	91,1	6,0	73,6	102,0	34,2
1908	88,9	93,1	6,9	84,6	98,7	33,5
1909	93,2	96,4	6,8	77,6	101,6	36,1
1910	99,1	102,9	5,0	75,6	106,2	25,9

1. Die Eisenbahnverwaltung ist in Baden von der allgemeinen Staatsverwaltung abgetrennt und bildet für sich einen besonderen Verwaltungszweig, einen sogenannten ausgeschiedenen Verwaltungszweig.

2. Die auffallende Veränderung in der Höhe der Brutto-Ausgaben und -Einnahmen der Eisenbahnverwaltung im Jahre 1880 (Spalte 5 und 6) erklärt sich mit der in jenem Jahre erfolgten Einführung eines allgemeinen deutschen Buchungsformulars, wonach insbesondere die Taxanteile der fremden Bahnen nicht mehr in der Rechnung durchgeführt worden sind.

3. Der Rückgang der Ausgaben und Einnahmen (Spalte 2 und 3) in den Jahren 1904 und 1905 ist auf den Wegfall der Überweisung des Mehrertrags der Zölle und der Tabaksteuer und die damit zusammenhängende Herabsetzung der Matrikularbeiträge zurückzuführen (siehe auch Tabelle S. 536).

Die Matrikularbeiträge und Überweisungen sind auch in den Beträgen der Spalten 2 und 3 enthalten.

---

2. Reiner Schuldenstand (Eisenbahnschuld) auf 31. Dezember.

Rechnungsjahr	In Millionen Mk.	Rechnungsjahr	In Millionen Mk.	Rechnungsjahr	In Millionen Mk.	Rechnungsjahr	In Millionen Mk.
1872	231,2	1883	327,3	1894	333,3	1905	429,9
1873	249,3	1884	327,8	1895	336,0	1906	435,3
1874	262,1	1885	331,7	1896	335,2	1907	455,3
1875	270,8	1886	334,6	1897	329,0	1908	491,6
1876	276,0	1887	334,2	1898	325,7	1909	520,0
1877	286,3	1888	334,2	1899	333,4	1910	533,6
1878	301,9	1889	330,6	1900	355,7		
1879	324,1	1890	328,7	1901	377,1		
1880	329,0	1891	330,8	1902	397,0		
1881	328,6	1892	330,4	1903	410,3		
1882	326,3	1893	327,5	1904	419,0		

Statt der fundierten Schuld ist der reine Schuldenstand angegeben. Die fundierte Schuld bietet kein richtiges Bild, da nebenher noch einerseits schwebende Schulden, andererseits Aktivbestände in größeren, starken Schwankungen unterworfenen Beträgen sich vorfinden.

3. Matrikularbeiträge und Überweisungen Badens.

Rechnungsjahr	Matrikularbeiträge (in Millionen Mk.)	Überweisungen (in Millionen Mk.)	Rechnungsjahr	Matrikularbeiträge (in Millionen Mk.)	Überweisungen (in Millionen Mk.)
1872	4,5	—	1892	12,0	12,8
1873	5,7	—	1893	13,0	11,0
1874	3,8	—	1894	14,1	12,1
1875	4,2	—	1895	14,1	13,5
1876	4,6	—	1896	14,2	14,0
1877	4,9	—	1897	14,9	13,9
1878	4,9	—	1898	16,1	15,2
1879	4,8	—	1899	17,2	15,3
1880	4,6	0,6	1900	18,5	16,1
1881	5,0	1,9	1901	19,9	17,2
1882	5,3	2,7	1902	20,5	18,6
1883	4,9	3,0	1903	20,1	18,5
1884	4,7	3,0	1904	11,4	13,8
1885	5,7	4,0	1905	8,4	6,5
1886	6,6	4,3	1906	8,7	6,5
1887	8,0	5,0	1907	8,9	6,8
1888	8,1	7,6	1908	8,7	6,4
1889	7,8	11,1	1909	8,0	4,7
1890	10,1	13,0	1910	11,2	4,8
1891	11,9	12,7			

In den Matrikularbeiträgen sind die Ausgleichsbeträge (Äquivalente) mit aufgenommen. Die Aversen für die Zollausschlüsse sind dagegen in vorstehenden Spalten nicht enthalten.

Hessen.

1. Rechnungsergebnisse des hessischen Staatshaushalts nach den abgeschlossenen Rechnungen seit 1879.

Finanzperiode (mit dem 1. April beginnend)	Ordentliche		Außerordentliche	
	Einnahmen	Ausgaben	Einahmen	Ausgaben
	für ein Jahr der Finanzperiode		für die ganze Finanzperiode	
	Mk.	Mk.	Mk.	Mk.
1879/82	[1])22 705 039	[1])22 327 218	3 775 965	3 214 698
1882/85	[1])20 209 052	[1])17 407 059	51 526	4 771 439
1885/86	16 744 790	16 524 622		
1886/87	20 286 627	17 914 050	822 753	10 252 466
1887/88	21 299 857	19 231 093		
1888/89	23 484 568	20 769 474		
1889/90	25 437 450	21 420 956	3 383 254	8 241 664
1890/91	26 226 147	23 695 142		
1891/92	26 398 120	25 282 340		
1892/93	26 314 947	25 267 973	11 695 812	17 447 450
1893/94	26 313 790	26 505 865		
1894/95	27 404 386	27 981 111		
1895/96	28 150 355	28 267 584	[2])111 111 677	[2])104 588 177
1896/97	28 940 549	31 525 961		
1897/98	38 341 067	32 524 926		
1898/99	39 923 092	39 005 741	[2])131 466 546	[2])133 128 722
1899/1900	41 948 593	40 693 551		
1900/01	46 325 900	45 680 171	44 991 251	13 815 680

Am 1. April 1879 trat das Gesetz über die Verwaltung der Einnahmen und Ausgaben des Staates in Kraft. Die Finanzperiode beginnt mit dem 1. April; sie war vom 1. April 1879 bis Ende März 1900 dreijährig und ist seit 1. April 1901 einjährig. Die Zeit vom 1. April 1900 bis 31. März 1901 bildet eine besondere Etatperiode. Das Finanzgesetz für 1897/1900 wurde auf diese Etatperiode ausgedehnt. Von 1901/02 ab Umgestaltung des Budgetschemas: scharfe Trennung der Einnahmen und Ausgaben »für die Verwaltung« und »für das Vermögen«; Gegenüberstellung der Brutto-Einnahmen und -Ausgaben.

---

[1]) Durchschnittsbetrag der 3 Budgetjahre.

[2]) Die hohen Beträge sind durch den Erwerb der Hessischen Ludwigsbahn verursacht.

Etatjahr	Für die Verwaltung		Für das Vermögen	
	Rauhe Einnahme Mk.	Rauhe Ausgabe Mk.	Einnahme Mk.	Ausgabe Mk.
1901/02	70 187 002	69 523 216	33 162 059	15 051 662
1902/03	65 904 628	65 563 214	46 593 111	13 612 409
1903/04	59 833 087	59 450 191	34 925 289	18 795 852
1904[1])	54 625 347	54 172 741	51 139 988	22 742 299
1905	57 071 847	56 634 868	29 590 259	11 715 173
1906	58 797 112	58 358 679	36 047 088	16 884 600
1907	60 292 738	59 817 111	22 742 802	17 118 750
1908	60 237 863	60 402 402	25 646 352	17 070 854
1909	63 380 171	62 917 048	28 932 062	14 828 872
1910	66 872 418	66 366 062	17 817 032	10 280 143

2. Matrikularbeiträge und Überweisungen Hessens.

Rechnungsjahr	Bevölkerung	Matrikularbeiträge Mk.	Überweisungen Mk.
1872	852 009	1 838 500	—
1873		1 601 300	—
1874		1 398 700	—
1875		1 368 300	—
1876/77	883 324	1 453 400	—
1877/78		1 211 600	—
1878/79		1 426 600	—
1879/80		1 498 500	166 000
1880/81		1 366 600	791 400
1881/82	935 409	1 806 700	1 408 100
1882/83		1 794 700	1 727 500
1883/84		1 541 500	1 769 900
1884/85		1 383 300	2 174 100
1885/86		2 149 800	2 396 900
1886/87	955 706	2 433 400	2 798 200
1887/88		3 413 200	3 606 200
1888/89		4 258 000	5 697 600
1889/90		4 536 400	7 248 400
1890/91		6 181 800	7 734 300

[1]) Vom 1. April 1904 ab wird das Etatjahr nur mit einer Jahresziffer bezeichnet und zwar mit derjenigen, die den größeren Teil des Etatjahres umfaßt.

Rechnungsjahr	Bevölkerung	Matrikularbeiträge Mk.	Überweisungen Mk.
1891/92	991 997	6 445 700	7 701 300
1892/93		6 359 000	7 210 100
1893/94		7 354 700	6 804 900
1894/95		7 761 200	7 690 900
1895/96		7 728 600	8 037 700
1896/97	1 038 109	7 976 200	8 239 400
1897/98		8 359 200	8 608 000
1898/99		9 054 000	9 293 100
1899/1900		9 716 800	9 477 800
1900/01		10 465 400	10 105 800
1901/02	1 118 979	11 368 000	11 041 000
1902/03		11 549 000	11 051 500
1903/04		11 258 300	10 770 500
1904		4 392 300	3 893 000
1905		4 137 100	3 762 000
1906	1 209 175	4 619 000	4 106 400
1907		4 557 700	3 893 600
1908		4 427 000	3 903 300
1909		3 419 900	2 402 900
1910		4 598 700	3 589 500

3. Die Eisenbahnschulden.

Der hessische Staatshaushalt gliedert seine Schulden in drei Gruppen:

1. Die Eisenbahnschulden. Sie betrugen 1870 noch rund 10 Millionen Gulden; diese wurden in den folgenden Jahren bis auf 6 748 500 fl. getilgt, dazu trat im Jahre 1876 die Ober-Hessische Eisenbahnschuld mit 38 948 640 Mk. Bis zum Jahre 1882 erfuhren die Eisenbahnschulden eine weitere Ermäßigung bis auf 31 545 020 Mk. und blieben in dieser Höhe als Ober-Hessische Eisenbahnanleihe bis 1892/93. Sie vermehrten sich dann, insbesondere durch Erwerbung der Hessischen Ludwigs-Bahn, wie folgt:

Jahr	Anleihen für Eisenbahnzwecke		Summe aller Tilgungen	Stand der Eisenbahnschuld zu Ende des Jahres
	Zugang Mk.	Tilgung Mk.	Mk.	Mk.
1	2	3	4	5
1893/94	3 800 000	—	—	35 345 020
1894/95	1 074 400	—	—	36 419 420
1895/96	2 125 600 1 700 000	—	—	40 245 020
1896/97	2 000 000 2 294 000 93 232 000	—	—	137 771 020
1897/98	2 812 400 1 168 400 85 817 600	10 100	10 100	227 559 320
1898/99	1 320 000 1 375 000 1 150 000	—	—	231 404 320
1899/1900	21 500 000 167 600 287 500	—	—	253 359 420
1900/01	14 000 000 15 000 000	105 900	105 900	282 253 520
1901/02	1 099 700	487 900	487 900	282 865 320
1902/03	18 000 4 537 600 2 121 700 7 800 000	—	—	297 342 620
1903/04	208 400	—	—	297 551 020
1904	660 500 11 200 000	—	—	309 411 520
1905	361 700	—	—	309 773 220
1906	365 700 7 200 000	—	—	317 338 920
1907	182 300	2 420	2 420	317 518 800
1908	13 000 000	—	—	330 518 800
1909	10 153 200 10 307 000	176 500	—	350 802 500
1910	1 346 800 1 092 400 424 100	9 300	—	353 656 500

4. Die für andere außerordentliche Bedürfnisse aufgenommene Staatsschuld.

2. Die für andere außerordentliche (Nichteisenbahn-) Bedürfnisse aufgenommene Staatsschuld des Großherzogtums mit Ausschluß der Staatsrenten-, Landeskulturrenten- und Landeskreditkassenschuld, sowie der für die Zwecke der Landes-Hypothekenbank aufgenommenen Staatsschuld in den Jahren 1867 bis 1910.

Jahr	Zugang durch Liquidation und Neuaufnahme fl.	Abgang durch bare Abtragung und Löschung fl.	Stand der Staatsschuld zu Ende des Etatjahres fl.	Mehr bzw. weniger der Staatsaktivkapitalien im Vergleich zum Schuldenstand fl.
1	2	3	4	5
1867	1 304 469	1 581 554	15 831 550	— 1 139 038
1868	1 575 914	1 609 827	15 797 637	— 1 265 791
1869	676 593	1 160 542	15 313 688	— 524 036
1870	2 094 068	2 040 044	15 367 712	— 321 307
1871	2 512 669	3 782 741	14 097 640	1 315 845
1872	4 175 383	5 017 594	13 255 429	1 992 424
1873	1 858 103	3 275 265	11 838 267	2 755 761
1874	840 826	2 441 072	10 238 021	3 399 125
Von hier ab in Mark, Pfennig (Reichswährung)				
1875	3 507 530[1])	10 368 656[1])	10 689 781	6 690 101
1876	5 761 963	7 193 720	9 258 024	6 119 019
1877	676 733	2 146 254	7 788 503	6 130 790
1878—1. 4. 79	523 694	3 509 545	4 802 652	8 321 986
1879/1880	41 885	841 328	4 003 209	8 383 364
1880/81	6 228	470 830	3 538 607	8 035 186
1881/82	24 109	631 896	2 930 820	8 012 002
1882/83	2 441 818	504 608	4 868 000	5 280 513
1883/84	1 032 800	432 513	5 468 316	3 826 216
1884/85	918 600	1 692 247	4 694 670	3 744 558
1885/86	221 000	238 683	4 676 987	3 030 533
1886/87	107 000	218 866	4 565 121	2 588 390
1887/88	—	227 131	4 337 990	2 263 056
1888/89	41 600	230 066	4 149 524	1 955 943
1889/90	—	242 453	3 907 071	1 741 273

[1]) Im Zugang Anteil Hessens an den Reichskassenscheinen, im Abgang Kündigung des hessischen Papiergeldes.

Jahr	Zugang durch Liquidation und Neuaufnahme Mk.	Abgang durch bare Abtragung und Löschung Mk.	Stand der Staatsschuld zu Ende des Etatjahres Mk.	Mehr bzw. weniger der Staatsaktivkapitalien im Vergleich zum Schuldenstand Mk.
1	2	3	4	5
1890/91	—	190 856	3 716 215	1 513 480
1891/92	—	20 598	3 695 617	1 149 406
1892/93	87 000	11 131	3 771 486	717 037
1893/94	—	12 818	3 758 668	403 226
1894/95	—	1 490	3 757 178	111 147
1895/96	—	1 458	3 755 720	— 97 805
1896/97	—	5 324	3 750 396	— 296 305
1897/98	—	1 121	3 749 275	— 470 127
1898/99	9 955 000	1 748	13 702 527	— 10 587 752
1899/1900	3 373 000	617	17 074 910	— 14 118 705
1900/01	—	956 293	16 118 617	— 13 342 808
1901/02	6 260 200	91 914	22 286 903	— 19 654 018
1902/03	13 200 000	217 703	35 269 200	— 32 761 384
1903/04	—	247 882	35 021 318	— 32 624 987
1904	12 800 000	93 145	47 728 173	— 45 346 470
1905	—	95 836	47 632 337	— 45 247 103
1906	9 800 000	162 351	57 269 986	— 54 993 888
1907	3 000 000	143 903	60 126 083	— 57 923 311
1908	7 000 000	108 194	67 017 889	— 64 852 980
1909	537 500	1 725 200	65 830 189	— 64 589 666
1910	—	445 300	65 384 889	— 64 269 719

Spalte 5 weist die nach Aufrechnung der namentlich durch die Grundrentenablösung und das Depositen- und Kautionswesen entstandenen Staatsaktivkapitalien verbleibende Staatsschuld, bzw. den Vermögensüberschuß der Schuldentilgungskasse nach.

5. Die Staatsrenten-, Landeskulturrenten- und Landeskreditkassenschuld.

Stand am	Staatsrenten		Landeskulturrenten		Landeskreditkasse	
	Mk.	Pf.	Mk.	Pf.	Mk.	Pf.
Ende 1875	2 603 665	81				
„ 1876/77 bzw. 31. 3. 79	2 562 694	26				
31. März 1880	2 547 465	62				
31. „ 1881	4 640 694	15				
31. „ 1882	5 500 314	74	120 900	—		
31. „ 1883	5 480 249	19	221 900	—		
31. „ 1884	5 442 655	45	400 900	—		
31. „ 1885	5 406 738	30	460 600	—		
31. „ 1886	5 362 158	30	501 900	—		
31. „ 1887	5 326 158	30	550 400	—		
31. „ 1888	5 312 446	88	535 400	—		
31. „ 1889	5 277 646	88	522 100	—		
31. „ 1890	5 229 666	88	528 500	—		
31. „ 1891	5 181 666	88	541 100	—		
31. „ 1892	5 133 666	88	529 900	—	562 800	—
31. „ 1893	5 085 846	88	517 100	—	1 578 100	—
31. „ 1894	5 033 170	88	501 100	—	2 203 000	—
31. „ 1895	4 978 906	31	490 700	—	2 891 000	—
31. „ 1896	4 921 200	88	480 700	—	3 568 000	—
31. „ 1897	4 860 678	88	470 900	—	4 940 800	—
31. „ 1898	4 799 404	88	291 028	—	7 418 800	—
31. „ 1899	4 738 528	88	276 020	—	9 348 600	—
31. „ 1900	4 671 678	88	267 620	—	11 253 800	—
31. „ 1901	4 600 678	88	267 620	—	11 613 200	—
31. „ 1902	4 423 578	88	261 020	—	11 849 000	—
31. „ 1903	4 048 678	88	20	—	12 645 200	—
31. „ 1904	3 523 278	88	20	—	12 699 200	—
31. „ 1905	2 492 068	88	20	—	12 699 200	—
31. „ 1906	1 706 868	88	20	—	12 699 200	—
31. „ 1907	926 868	88	20	—	12 699 200	—
31. „ 1908	129 868	88	20	—	12 699 200	—
31. „ 1909	34 500	—	(abgetragen)	—	12 699 200	—
31. „ 1910	(abgetragen)	—			12 699 200	—
31. „ 1911					12 699 200	—
31. „ 1912					12 699 200	—

Dazu kommt endlich noch die Staatsschuld wegen Beschaffung des Aktivkapitals der Landeshypothekenbank vom 11. April 1904, die nach dem Stande vom 1. April 1912 9 489 000 Mk. betrug.

Mecklenburg-Schwerin.

1. Matrikularbeiträge und Überweisungen
(ohne Aversa und Ausgleichbeträge).

Rechnungsjahr	Matrikularbeiträge Mk.	Überweisungen Mk.
1. Juli 1872/73	1 257 165	—
1. „ 1873/74	880 539	—
1. „ 1874/75	636 738	—
1. „ 1875/76	639 067	—
1. „ 1876/77	766 392	—
1. „ 1877/78	796 243	—
1. „ 1878/79	848 896	—
1. „ 1879/80	699 846	—
1. „ 1880/81	834 865	495 660
1. „ 1881/82	1 129 440	867 780
1. „ 1882/83	1 124 020	1 064 560
1. „ 1883/84	928 895	1 090 770
1. „ 1884/85	852 492	1 339 850
1. „ 1885/86	1 324 920	1 477 172
1. „ 1886/87	1 480 220	1 681 940
1. „ 1887/88	2 057 120	2 167 750
1. „ 1888/89	2 524 150	3 425 630
1. „ 1889/90	2 726 850	4 358 030
1. „ 1890/91	3 716 620	4 650 190
1. „ 1891/92	3 875 230	4 488 120
1. „ 1892/93	3 697 280	4 199 500
1. „ 1893/94	4 161 370	3 967 910
1. „ 1894/95	4 520 470	4 479 840
1. „ 1895/96	4 501 660	4 687 440
1. „ 1896/97	4 579 020	4 740 040
1. „ 1897/98	4 797 990	4 949 600
1. „ 1898/99	5 212 000	5 343 440
1. „ 1899/1900	5 593 510	5 451 320
1. „ 1900/01	6 017 580	5 812 190
1. „ 1901/02	6 145 920	5 991 600
1. „ 1902/03	6 268 556	5 997 680
1. „ 1903/04	6 112 259	5 845 180
1. „ 1904/05	2 383 705	2 112 720
1. „ 1905/06	2 312 572	2 105 850
1. „ 1906/07	2 389 153	2 122 670
1. „ 1907/08	2 355 709	2 012 680
1. „ 1908/09	2 288 393	2 017 660
1. „ 1909/10	1 770 031	1 242 123
1. „ 1910/11	2 377 133	1 855 495

2. Stand der fundierten Staatsschulden.

Zu Ende des Rechnungsjahres	Fundierte Schulden der landesherrlichen Verwaltung Mk.	Fundierte Schulden der landesherrlich-ständischen Verwaltung Mk.	Fundierte Schulden der landesherrlich-ständischen Verwaltung (für die Landeseisenbahnen) Mk.
1. Juli 1872/73	?	?	—
1. „ 1873/74	?	?	—
1. „ 1874/75	38 197 800	?	—
1. „ 1875/76	36 303 700	3 922 800	—
1. „ 1876/77	35 698 300	3 876 700	—
1. „ 1877/78	35 075 600	3 813 500	—
1. „ 1878/79	34 436 400	3 992 800	—
1. „ 1879/80	33 847 700	?	—
1. „ 1880/81	33 283 300	5 199 200	—
1. „ 1881/82	32 725 900	5 138 800	—
1. „ 1882/83	32 153 000	5 583 900	—
1. „ 1883/84	31 574 600	6 653 900	—
1. „ 1884/85	30 986 700	8 322 200	—
1. „ 1885/86	30 400 900	8 263 700	—
1. „ 1886/87	31 255 200	8 206 700	—
1. „ 1887/88	31 052 800	9 380 100	—
1. „ 1888/89	30 872 800	10 120 100	—
1. „ 1889/90	30 686 000	9 684 200	—
1. „ 1890/91	30 503 800	9 623 100	55 978 900[1])
1. „ 1891/92	30 345 400	9 770 600	56 454 700
1. „ 1892/93	30 204 100	10 741 200	56 798 500
1. „ 1893/94	30 054 700	11 049 500	57 058 600
1. „ 1894/95	29 895 400	11 951 300	77 894 300
1. „ 1895/96	29 736 700	12 195 100	78 843 000
1. „ 1896/97	29 395 000	13 560 300	81 566 700
1. „ 1897/98	29 040 200	11 458 000	84 360 800
1. „ 1898/99	28 674 200	12 223 300	86 116 500
1. „ 1899/00	28 476 500	12 695 900	86 296 000
1. „ 1900/01	28 273 100	12 853 500	86 188 000
1. „ 1901/02	28 061 900	12 788 800	88 177 500
1. „ 1902/03	27 843 800	12 393 400	91 393 500
1. „ 1903/04	27 617 900	12 148 400	92 967 200
1. „ 1904/05	27 384 500	12 937 800	93 240 000
1. „ 1905/06	27 142 400	14 091 600	94 239 800
1. „ 1906/07	26 890 900	15 503 400	95 053 500
1. „ 1907/08	26 632 000	15 843 300	97 054 500
1. „ 1908/09	26 349 300	16 996 600	98 954 700
1. „ 1909/10	26 063 500	18 118 600	98 723 600
1. „ 1910/11	25 776 400	18 551 200	98 476 100

[1]) Der in der letzten Spalte angegebene Schuldenstand bezieht sich jeweils auf den 1. April.

5+8

Namen- und Sachregister.

Abrechnungsverfahren 485.
Ahrens 4.
Amortisationskasse 266, 270.
Anhalt, Finanzlage 278.
Anleihe, Grundsätze für Übernahme der Reichsausgaben auf 395 ff. s. Schuldentilgung.
Anzeigen, Steuer auf 454, 464.
Arendt 436.
Arndt, Paul 391.
Ausgleichsfonds, Preußen 368.

Bachem 329.
Baden, Finanzlage 143, 168, 276 ff., 284, 368.
Bamberger 77, 102, 159, 190, 390.
Barenthin 515.
Bassermann 97.
Baumstark 18.
Baumwollsamenöl, Zoll auf 302.
Bausznern 222.
Bayern, Finanzlage 143, 168, 170, 265, 368.
Bazant 129.
Bebel 353.
Beckmann 390.
v. Below 153, 159.
Benda 81.
Bennigsen 102, 131, 158, 161, 190, 329, 352, 514.
Besitzsteuer 447, 472, 474, 503.
— Kompromiß 461.
Besoldungsersparnisse, Verwendung der 94, 96 ff.
Betriebsauflage 465.
Betriebsfonds 53 ff., 238, 319, 338, 397, 479 ff.
Bienengräber 155.
Biersteuer 37, 60, 66, 136, 164, 168, 186, 305, 426, 430 ff., 453, 469 ff.
Bismarcks Finanzprogramm 66, 133, 157, 184, 187, 247, 509.
— Finanzpolitik im Norddeutschen Bund 44.
— Stellung zu den Matrikularbeiträgen 39.
— Stellung zum Freihandelsystem 131.
— Übergang zur Schutzzollpolitik 128, 131 ff. 134 ff., 138 ff., 148 ff.
Bismarcks Weihnachtsbrief 150.
Bismarck und die Marine 79.
Bitter 175, 177 ff.
Börsensteuer 66, 187, 328; s. Kotierungssteuer und Stempelsteuer.
Branntweinsteuer 36, 136, 192 ff., 195 ff., 305, 309, 318, 332, 430, 443, 448 ff., 465 ff., 502.
Branntweinmonopol 183, 193, 451 ff., 465.
Braun 18, 57.
Brausteuer; s. Biersteuer.
Bremen, Finanzlage 283.
Brennrecht 466.
Brentano 393, 422.
v. Bruck 222.
Buchenberger 284, 347.
v. Bucher 151.
Budgetperiode 19, 227; s. Finanzperiode.
Budgetrecht des Reichstags 17 ff.
Bund, deutscher 1.
Bülow 391, 411.

Camphausen 58, 67 ff., 71, 105, 114, 128, 132 ff., 162.
Caprivi 238, 294, 305, 307, 309, 385, 410.
v. Chlumecky 120.
Cohn 447, 460.
Colbert 166.
Conrad 393.
Cromwell 166.
Croner 151, 156.

Dahlmann 4.
Defekte 93 ff.
Delbrück 26, 39, 45, 68, 159, 296, 390.
Dieskau 4.
Dieterici 155.
Dietzel 167, 459.
Doppeltarif 295.
Dotationen, an die Kommunalverbände Preußen (1873/75) 142, für das Volk 64, Heerführer 83 ff.; s. auch lex Huene.

v. Eck 45.
Einfuhrscheine 389 ff.
Einnahmebewilligungsrecht 17, 48, 161 ff., 170, 314, 321.
Eisenbahnverwaltung 312.
Eisenindustrie, Untersuchung der Verhältnisse 127.
Eisenzölle 29, 118 ff., 126 ff., 130.
Elektrizitätssteuer 454, 463.
Elsaß-Lothringen, Finanzlage 278.
Erbanfallsteuer 462.
Erbrechtsbeschränkung 456.
Erbschaftssteuer im Reich 114, 308, 356, 425, 427, 429, 435; s. auch Nachlaßsteuer.
Erxleben 20.
Erzberger 411, 445.

Fahrkartensteuer 45, 47, 324, 434, 456.
Festungsbaufonds 86.
Feuerversicherungsquittungen, Besteuerung von 470.
Finanzministerkonferenz in Berlin 424, Coburg 170, Frankfurt a. Main 321 ff., Heidelberg 134, 138 ff., 144 ff.
Finanzkontrolle im Reich 88 ff.
Finanzperiode, zweijährige im Reich 227 ff.; s. Budgetperiode.
Finanzzölle 123.
Flößereiabgaben 104.
Flottengründungsplan (1867) 33, (1875) 81.
Flottenvorlage 357, (1898) 348 ff., (1900) 353 ff., (1906) 360 ff., (1908) 360 ff.
Flottenzölle 302, 358.
Flügge 167.
Forckenbeck 156.
Franckenstein 159, 161.
Franckensteinsche Klausel 161 ff., 238, 304, 306, 322, 327, 405 ff.
Freihandelsära im Reich 121.

Gassteuer 47, 454, 463.
Georgi 285.
Gerlach 477.
Getreidehandel, Verstaatlichung des 188.
Gewerbesteuer, Reichs- 58.
Gneist 246, 259.
Gratialienwesen 95.
Gröber 356, 513.
Grundzüge, preußische 13.
Gumbrecht 19.

Hamburg, Finanzlage 283, 370.
Hammacher 251.
Handelsvertrag mit
  Belgien 212, 297, 418.
  Bulgarien 418.
  Frankreich (1862) 26, 293.
  Griechenland 211.
  Japan 303.
  Italien 210 ff., 223 ff., (1892) 297, (1904/05) 416 ff.
  Marokko 292.
  Nicaragua 303.
  Österreich (1854) 155, (1865) 26, (1868) 27, (1892) 296, (1904/05) 419. Verhandlungen 129, 204, 215.
  Rumänien 298, 418.
  Rußland 212, (1894) 299 ff., (1904/05) 410 ff.
  der Schweiz 211, (1892) 297, (1904/05) 414.
  Serbien 298, 418.
  Spanien 211, 298, 303.
  Tunis 303.
  der Türkei 292.
Handelsklassensteuer 58.
Handels- und Gewerbeverein vom Rheinland und Westfalen 27.
Hänel 131.
v. Heckel 376.
Heeresverwaltung 312.
v. Helldorf-Bedra 174.
Hessen, Finanzlage 170, 274, 369.
Heyl von Herrnsheim 409.
v. d. Heydt 16, 20, 41 ff., 58, 105.
Hinterbliebenenversicherungsfonds 388, 494.
Hobrecht 133, 173.
v. Hof 79.
v. Hofmann 70, 134, 144, 206, 221.

Hohenlohe 303.
Hölder Tagebuch 162.
Holzzölle 200, 202.
Huene 328; s. auch lex Huene.

Immobiliarbesitzwechselabgabe 471, 476.
Inseratensteuer 104, 324; s. auch Anzeigensteuer.
Invaliditäts- und Altersversicherungsgesetz 237.
Junge 390.
Kabinettsordres, justifizierende 93.
Kaffeesurrogatsteuer 136.
Kaffeezoll 45, 136, 471.
Kalenderstempel 104.
Kaliausfuhrzoll 437.
v. Kalnoki 216, 218.
v. Kanitz 301, 332.
v. Kardorff 73, 162, 350.
Kartellreichstag 196, 235.
v. Kaufmann 256.
v. Kleist-Retzow 59, 72.
Kohlenausfuhrzoll 437, 472.
Kolb 155.
Kolonialausgaben 334.
Kolonialetat 347.
Konossementsstempel 355.
Köppe 328.
Kotierungssteuer 462.
Kraus, Jacob Christian 24.
Kriegsentschädigung 82.
Kriegsschatz 53.
Krisis (1873), 120, 124.

Laband 15, 348, 508.
Láng 218, 222.
Lasker 55, 76, 78, 102, 132, 390.
Lex Huene 259.
— Lieber 237, 336, 345, 400.
— Stengel 403 ff., 484.
— Trimborn 388, 430.
Lexis 166.
Liebesgabe, s. Branntweinsteuer.
Lieber 328, 351 ff., 354, 400; s. auch lex Lieber.
Linschmann 424, 477.
Lippe-Detmold, Finanzlage 278, 282 ff.
Lippe-Schaumburg, Finanzlage 282.
Lissner 468.
List Fr. 25, 166.
Lizenzabgabe 164, 182.
Lotz 292, 296, 299, 511.
Lübeck, Finanzlage 283, 370.
Lucius 297.
Lumpenausfuhrzoll 437.

Mahl- und Schlachtsteuer 248 ff.
— Verbot 383, 489.
v. Maltzahn 306, 308, 328.
Manike 422.
Margarinesteuer 302, 332; s. auch Baumwollsamenöl.
Marineausgaben 33.
Marineetat 79, 238.
Marineverwaltung 312,
Matlekovits 218, 222, 299.
Matrikularbeiträge 40, 65, 273, 313 ff., 322, 404, 428, 438, 444, 457, 482 ff., 495, 500, 506.
  im deutschen Bund 2.
  im Norddeutschen Bund 38 ff.
  in der Nationalversammlung 5.
  in Preußen 106.
  in der Reichsverfassung 19 ff.
  in der Unionverfassung 11.
  Stundungen 364 f.; s. auch Bismarck, Miquel, sowie die einzelnen Staaten: Preußen, (Finanzlage), Bayern, Sachsen usw., ferner die Tabellen im Anhang.
Matrikularbeitragskasse 279.
v. Mayr G. 447, 467.
Mecklenburg-Schwerin, Finanzlage 275 ff., 370.
Mecklenburg-Strelitz, Finanzlage 277.
Mehlzoll 198.
Meistbegünstigungsklausel, Begriff der 408.
Michaelis 44, 59, 307.
Militäretat 75.
Militärpensionsgesetz 82.
Militärvorlage 237, 239.
Molinari 222.
Miquel 41, 61 ff., 65, 77, 102, 239, 250, 252, 290, 321, 326, 340, 406.
  über Matrikularbeiträge 61.
  Reichsfinanzprogramm 306.
Moltke 81.
Mohl, M. 4, 24, 159.
Mosle 81.

Mühlenumsatzsteuer 472.
Müller-Fulda 332, 350, 357, 437.

Nachlaßsteuer 447, 455 f.
Nationalversammlung, Frankfurter 7.
Naturalverpflegung 232.
Neumann 509.

Oberrechnungshof, Gesetz über die Einrichtung 91.
Oechelhäuser 188, 390.
Oldenburg, Finanzlage 170, 278.
Oncken 151.

Paasche 332, 401, 445.
Papiersteuer 436.
Parfümsteuer 467.
Passagegebühr 355.
v. Patow 30.
Pauschquantum 18, 76.
Pensionsfonds 236.
Petroleumzoll 29, 136.
Philippovich 169, 266, 505.
Philipsborn 206, 266, 271.
Pino, Handelsminister 215.
Plenge 457.
v. Posadowsky-Wehner 252, 306, 331 ff., 338, 407, 450, 484, 513, 515.
Poschinger 150, 159, 198.
Posttaxgesetz 42.
Preußen, Finanzlage 42, 141, 168, 257 ff., 366, 371.
  Dotationsgesetz 142.
  Steuerreform 263ff., s. auch Verwendungsgesetze.
Prosch 57, 59.

Quittungsteuer 47, 168, 433 f.

Rachfahl 131.
Rathgen 167, 391.
Rauchhaupt 174.
Rechnungshof des Deutschen Reiches 89.
Reichensperger 159, 390.
Reichsbesteuerungsgesetz 492.
Reichseinkommensteuer 111.
Reichseisenbahnen 72.
Reichseisenbahnfonds 86.
Reichsgewerbesteuer 58.
Reichsinvalidenfonds 66, 71, 340 ff.
Reichskontrollgesetz 486 ff.
Reichsschuldenordnung 402 ff.
Reichstagsgebäudefonds 86.
Restverwaltung im Reich 74, 91, 102;
  in Württemberg 142, 265, 327, 372.
Rickert 66.
Richter 48, 61, 64 ff., 71, 73, 84, 102, 133, 138, 179, 190, 353 f., 390, 406.
v. Riedel 324, 450.
v. Roon 75 f., 78, 82.
Rosenthal 508.
Rumänien, Zollkonvention mit Deutschland 224;
  mit Österreich-Ungarn 220.

Saccharinsteuer 356.
Sachsen, Königreich, Finanzlage 143, 271 ff., 285, 372 f., 374 ff.
Sachsen-Altenburg, Finanzlage 170, 280, 370.
Sachsen-Coburg-Gotha, Finanzlage 280; Matrikularbeiträge 41.
Sachsen-Meiningen, Finanzlage 279.
Sachsen-Weimar, Finanzlage 278, 370.
Schäffle 185, 393, 509.
Schanz 247, 376.
Schatzanweisungen 319, 366, 478 ff.
Scheckstempel 168.
Schels 190.
Schlußscheinstempel 59.
Schmoller 393, 509.
v. Scholz 175, 182, 188, 259.
Schuldentilgung, Grundsätze für 394 ff., 401 ff.
  im Reich 438, 456.
  in Preußen 368.
  Gesetz 338, 401.
    s. auch Reichsschuldenordnung.
Schuldenwesen des Reiches 393 f.
Schulz-Lupitz 332.
Schwarzburg-Rudolstadt, Finanzlage 370.
Schwerin-Putzlar 19.
Septenat 78, 167, 234 f, 319.
v. Sering 387.
Siebzehnerausschuß 3.
Spahn 475.
Spannungstheorie 334, 338, 345, 370.
Spielbanken 104.
Spielkartenstempel 73 f.
Sonnemann 197.

Stempelsteuern 73 f., 115, 168, 184, 186, 188, 309, 326, 331, 355, 358, 427, 433 ff., 469, 470.
v. Stengel 308, 424, 441.
Stöcker 188.
Ströll 224.
Steuern, indirekte in der Verfassung 17, 18; direkte im Reich 59, 185, 187.
v. Sydow 441 f., 453, 474, 516.

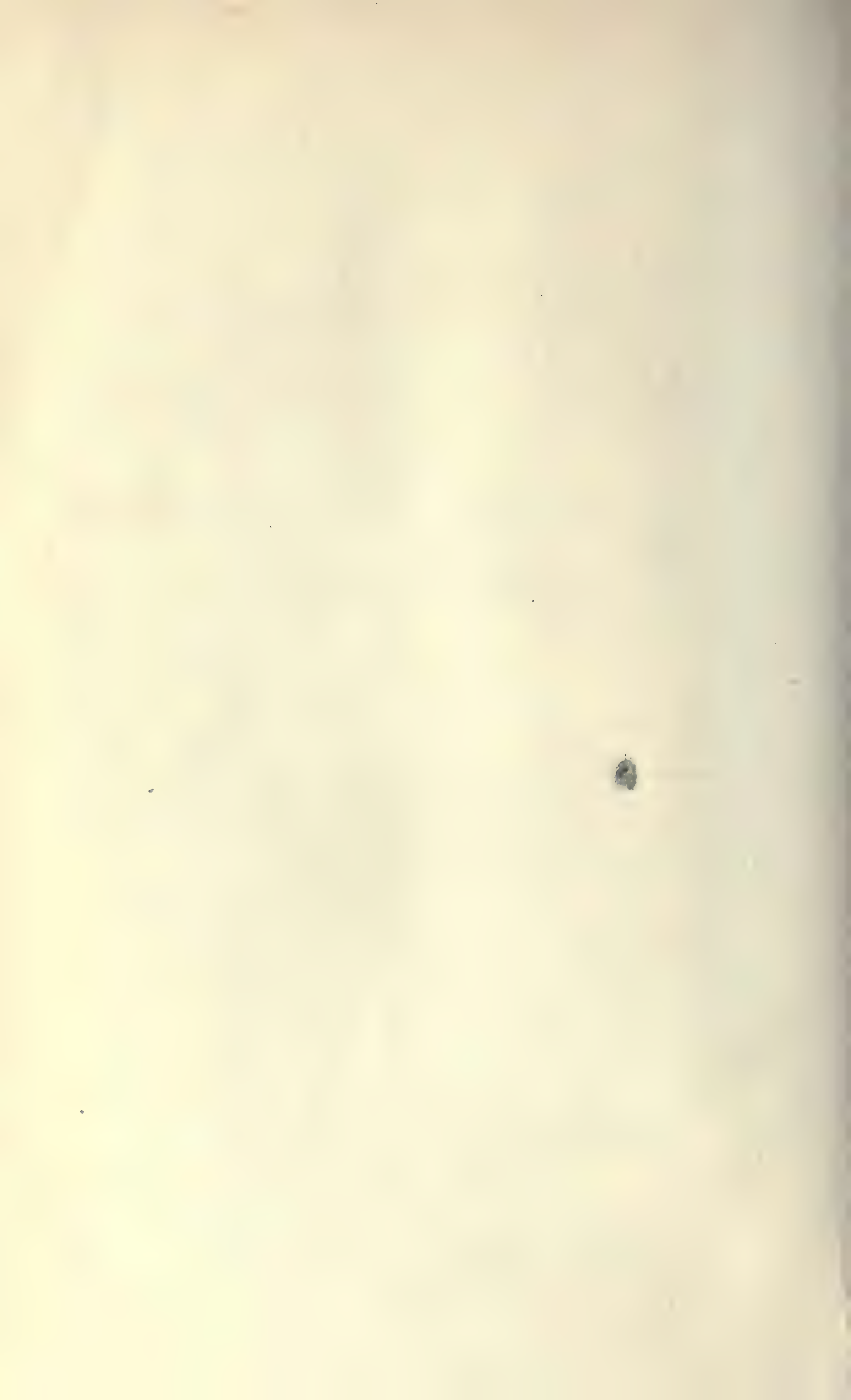
Tabakmonopol 60, 73, 116, 188.
Tabaksteuer 37, 64, 73 f., 135, 164, 326, 331, 427, 432, 452, 468 f.
Tabakwertzoll 307.
Talonsteuer 471.
Teezoll 471.
v. Thadden 28.
Thielmann 338, 347, 350, 357, 359.
Thudichum 228.
v. Thüngen-Roßbach 151, 158, 160.
v. Tiedemann 128, 133, 138, 149.
Traubenzoll 198.
Treitschke 167, 183, 190, 464.
Trescher 422.
Triepel 508.
Trimborn 388, 430.

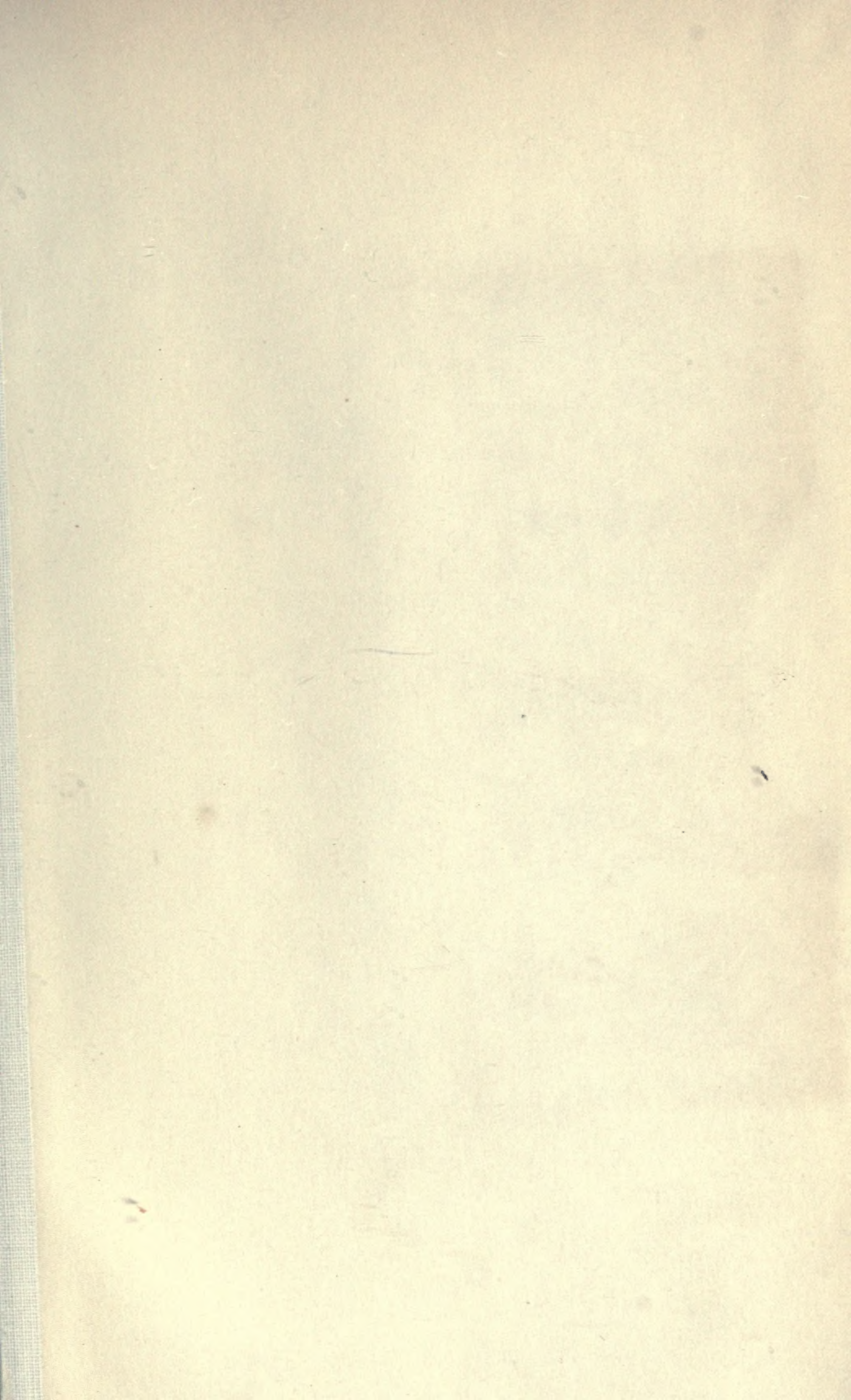
Überbrand 466.
Überweisungsfonds, in Hessen 372.
Unfallversicherung, Vorschüsse für 480.
Unionsverfassung 9.

v. Varnbüler 139, 151, 153.
Verbrauchsbesteuerung in den Gemeinden 249 ff.
Veredlungsverkehr 205 f.
Verfassung des Norddeutschen Bundes 15.
Verfassungsausschuß der Nationalversammlung 5.
Verfassungsentwurf, preußischer 14.
Vermögenssteuer im Reich 356.
Versicherungsmonopel s. Feuerversicherungsquittungen.
Verwaltungsreform 485, 515.
Verwendungsgesetz, erstes 174.
zweites 178.
drittes 180.
viertes 182.
Vorschußleistungen der Landeskassen 377.

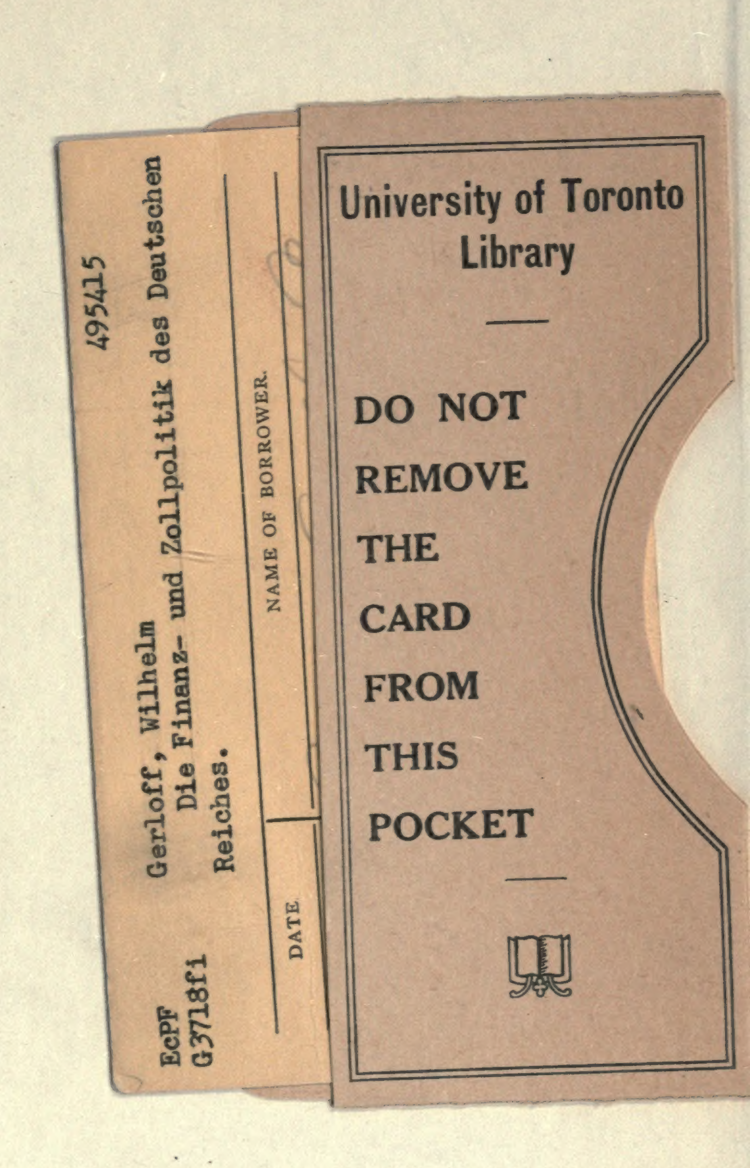
Wagner, Ad. 30, 84, 188, 259, 472, 475, 497, 509.
Wandergewerbebesteuerung 57.
v. Wangenheim 392.
Weber, Wilhelm 30.
Wechselstempel 48, 471.
v. Wedell-Malchow 188, 225.
Wehrsteuer 168, 184, 187, 324, 424.
Weinsteuer 325 f., 453, 465
in den Gemeinden 250 ff.
Weinzoll 137.
Wermuth 476, 484, 496, 514, 518.
Wertzuwachssteuer 493, 496 ff.
Wiener Schlußakte 1.
Wilhelm I., Stellung zur Zolltarifreform 126.
Wilmann 59.
Wilms 496.
Windthorst 66, 73, 133, 159, 190, 238, 328, 390.
Wolf, Julius 448.
Wollwarenzoll 198.
Württemberg, Finanzlage 142, 168, 265, 371, 376, 378, s. auch Restverwaltung.

v. Zedlitz-Neukirch 178, 182.
Zeitungstempel 104, 141.
Zigarettensteuer 427.
Zinsbogenstempel 471, 476.
Zollkartell 206.
Zollparlament 27.
Zolltarif, Abänderung des (1873) 118 f. (1877), 119 f. (1879), 129, 137.
von 1870, 117.
von 1879, 153 ff.
von 1902, 382 ff.
französischer 218, 293.
vom 7. Mai 1881, 199.
vom Jahre 1887, 225.
Zollunion 216, 221 ff., 294.
Zollverein 23.
Zollvereinigungsvertrag 25.
Abänderung des 248.
Zuchardt 47.
Zuckersteuer 29, 36, 136, 191 f., 233, 318, 456.
Zündwarensteuer 464.
Zuschußanleihe im Reich 363.
in den Einzelstaaten 377.








495415
Gerloff, Wilhelm
Die Finanz- und Zollpolitik des Deutschen Reiches.
EcPF
G3718f1
NAME OF BORROWER.
DATE.
University of Toronto Library
DO NOT REMOVE THE CARD FROM THIS POCKET

